



## **Die Milizorganisation der Gemeindeexekutiven im Kanton Aargau : Rekrutierungsprobleme und Reformvorschläge**

Dlabac, Oliver ; Rohner, Andreas ; Zenger, Thomas ; Kübler, Daniel

**Abstract:** Auftrag, Ziel und Datengrundlage Im Auftrag des Departements Volkswirtschaft und Inneres des Kantons Aargau sowie der Gemeindeammänner-Vereinigung des Kantons Aargau hat das Zentrum für Demokratie Aarau eine Studie über das Milizsystem der Aargauer Gemeindeexekutiven durchgeführt. Ziel war es, die Probleme bei der Besetzung von Exekutivämtern in den Aargauer Gemeinden zu untersuchen, deren Entwicklung nachzuzeichnen, Gründe dafür zu eruieren, sowie Empfehlungen zu formulieren. Hierzu wurden Wahlprotokolle der letzten drei bis vier Jahrzehnte für insgesamt 126 Gemeinden (59% aller Aargauer Gemeinden) ausgewertet. Zusätzlich wurde eine Befragung der Aargauer Gemeindeglieder durchgeführt, sowie bestehende Befragungen von Gemeindegliedern und Exekutivmitgliedern herangezogen. Hauptergebnisse der Studie Anders als in einzelnen Ostschweizer Kantonen oder im Nachbarkanton Luzern gibt es im Kanton Aargau nur vereinzelt haupt- oder teilamtlich tätige Exekutivmitglieder. Rund 85 Prozent der Aargauer Gemeindeexekutiven bestehen ausschliesslich aus nebenamtlichen Mitgliedern. Probleme bei der Rekrutierung von nebenamtlichen Amtsträgerinnen und Amtsträgern treffen das Gemeindegliedersystem des Kantons Aargau somit im Kern. Hinsichtlich der zeitlichen Entwicklung zeigt die Auswertung der Wahlprotokolle, dass:

- die Probleme zur Rekrutierung von Kandidatinnen und Kandidaten für Exekutivämter im Kanton Aargau seit den 1970er Jahren zugenommen haben. Besonders verschärft haben sie sich in den periurbanen Gemeinden, den ländlichen Pendlergemeinden und den agrar-gemischten Gemeinden.
- die Zunahme der Rekrutierungsprobleme in diesen Gemeinden weder auf eine gesunkene Amtsdauer, noch auf eine erhöhte Fluktuation zurückgeführt werden kann. Frauen sind allerdings nach wie vor unterrepräsentiert; der Frauenanteil bei den Exekutivmitgliedern beträgt rund ein Viertel und stagniert seit der Jahrtausendwende. Die Auswertung der Daten aus der Exekutivmitgliederbefragung zeigt, dass
- sich die Belastung durch ein Exekutivamt je nach Lebensumständen unterscheidet. Ob die Amtsträger die Anforderungen des Amtes mit ihren anderen Aufgaben in Einklang bringen können, hängt auch stark von ihrer Motivation und ihrer Verbundenheit mit der Gemeinde ab.
- politische Parteien eine wichtige Rolle spielen bei der Rekrutierung und beim längerfristigen Engagement von Exekutivmitgliedern. Im Kanton Aargau nehmen die Parteien diese Aufgabe aber nur beschränkt wahr.
- unterschiedliche Modelle der Milizorganisation sich auf das soziologische Profil der Exekutivmitglieder auswirken. Haupt- und Teilämter scheinen vor allem Staatsangestellte anzuziehen. Nebenämter sind für Unternehmer und Angestellte aus der Privatwirtschaft attraktiver. Die Analyse der Daten aus der Online-Befragung hat ergeben, dass
- die Gemeinden des Kantons Aargau unterschiedliche Modelle der Verwaltungsführung praktizieren. Die Rekrutierungsprobleme scheinen unabhängig vom Verwaltungsmodell zugenommen zu haben. Mit anderen Worten: es ist nicht zu erwarten, dass die zunehmenden Rekrutierungsprobleme allein mit Reformen auf der Ebene der Verwaltungsführung gelöst werden können. Empfehlungen Die zunehmenden Probleme bei der Rekrutierung von geeigneten Personen von Milizämtern stellen das Gemeindegliedersystem des Kantons Aargau vor grosse Herausforderungen. Diesen Problemen ist entgegenzuwirken. Die Ergebnisse der Studie legen nahe, dass mit Reformen der Verwaltungsführung alleine den Rekrutierungsproblemen für Milizämter nicht beizukommen ist. Es sind weitergehende Reformen hinsichtlich der Milizorganisation ins Auge zu fassen. Diese müssen den je nach Gemeinde unterschiedlichen Situationen Rechnung tragen und auch auf die individuellen Bedürfnisse der Amtsträgerinnen und Amtsträger Rücksicht nehmen. Konkret formuliert die vorliegende Studie folgende

Empfehlungen: • Die Anstellungs- bzw. Entschädigungsmodelle der Exekutivgremien sollten flexibilisiert werden. Die Kompetenz zur Festlegung des Gesamtumfangs der Ausgaben für Entschädigungen bzw. Entlohnung der Exekutivmitglieder soll zwar nach wie vor bei der Gemeindeversammlung bzw. beim Gemeindeparlament liegen. Aber innerhalb dieses Rahmens sollen die Gemeindeexekutiven selbst darüber entscheiden, ob ihre Mitglieder im Nebenamt, im Teilamt, oder im Vollamt tätig sind. • Im interkantonalen Vergleich sind die Entschädigungen für nebenamtliche Exekutivmitglieder in den Aargauer Gemeinden tief. Es sollte eine fundierte Diskussion geführt werden über die angemessene Entschädigung von solchen Milizämtern, welche auch die Belastung in unterschiedlich grossen Gemeinden und unterschiedlich aufwendigeren Ressorts abbildet. Um eine unkoordinierte Entwicklung der Höhe der Entschädigungen zu vermeiden, muss diese Diskussion gemeindeübergreifend geführt werden - also auf Ebene des Kantons. • Milizämter in Gemeindeexekutiven sollten stärker als bisher auch als Gelegenheit zur beruflichen Qualifikation und persönlichen Entwicklung wahrgenommen werden. Kombiniert mit anerkannten Weiterbildungsmöglichkeiten könnten Milizämter in Gemeindeexekutiven für jüngere Personen und Frauen attraktiver gemacht werden. • Lokal verwurzelte politische Parteien spielen eine wichtige Rolle bei der Motivierung und Unterstützung von Amtsträgerinnen und Amtsträgern. Für die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der Milizorganisation als Kernstück des Aargauer Gemeindesystems sind somit nicht nur die Behörden gefragt, sondern auch die politischen Parteien

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich  
ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-104909>  
Published Research Report  
Published Version

Originally published at:  
Dlabac, Oliver; Rohner, Andreas; Zenger, Thomas; Kübler, Daniel (2014). Die Milizorganisation der Gemeindeexekutiven im Kanton Aargau : Rekrutierungsprobleme und Reformvorschläge. Aarau: Zentrum für Demokratie Aarau.

Oliver Dlabac, Andreas Rohner, Thomas Zenger, Daniel Kübler

# Die Milizorganisation der Gemeindeexekutiven im Kanton Aargau

Rekrutierungsprobleme und Reformvorschläge



Studienberichte des Zentrums für Demokratie Aarau, Nr. 4  
Oktober 2014

## **IMPRESSUM**

Publikationsreihe des Zentrums für Demokratie Aarau (ZDA)

Herausgegeben von Andreas Glaser, Daniel Kübler und Béatrice Ziegler

ISBN-Nr: 978-3-9524228-3-0

Bezugsadresse:

Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA)

Villa Blumenhalde, Küttigerstrasse 21

CH - 5000 Aarau

Telefon: +41 62 836 94 44

E-Mail: [info@zdaarau.ch](mailto:info@zdaarau.ch)

[www.zdaarau.ch](http://www.zdaarau.ch)

© 2014 bei den Autoren

# Zusammenfassung

## Auftrag, Ziel und Datengrundlage

*Im Auftrag des Departements Volkswirtschaft und Inneres des Kantons Aargau sowie der Gemeindeammänner-Vereinigung des Kantons Aargau hat das Zentrum für Demokratie Aarau eine Studie über das Milizsystem der Aargauer Gemeindeexekutiven durchgeführt. Ziel war es, die Probleme bei der Besetzung von Exekutivämtern in den Aargauer Gemeinden zu untersuchen, deren Entwicklung nachzuzeichnen, Gründe dafür zu eruieren, sowie Empfehlungen zu formulieren. Hierzu wurden Wahlprotokolle der letzten drei bis vier Jahrzehnte für insgesamt 126 Gemeinden (59% aller Aargauer Gemeinden) ausgewertet. Zusätzlich wurde eine Befragung der Aargauer Gemeindeschreiber durchgeführt, sowie bestehende Befragungen von Gemeindeschreibern und Exekutivmitgliedern herangezogen.*

## Hauptergebnisse der Studie

*Anders als in einzelnen Ostschweizer Kantonen oder im Nachbarkanton Luzern gibt es im Kanton Aargau nur vereinzelt haupt- oder teilamtlich tätige Exekutivmitglieder. Rund 85 Prozent der Aargauer Gemeindeexekutiven bestehen ausschliesslich aus nebenamtlichen Mitgliedern. Probleme bei der Rekrutierung von nebenamtlichen Amtsträgerinnen und Amtsträgern treffen das Gemeindesystem des Kantons Aargau somit im Kern.*

*Hinsichtlich der zeitlichen Entwicklung zeigt die Auswertung der Wahlprotokolle, dass:*

- die Probleme zur Rekrutierung von Kandidatinnen und Kandidaten für Exekutivämter im Kanton Aargau seit den 1970er Jahren zugenommen haben. Besonders verschärft haben sie sich in den periurbanen Gemeinden, den ländlichen Pendlergemeinden und den agrar-gemischten Gemeinden.*
- die Zunahme der Rekrutierungsprobleme in diesen Gemeinden weder auf eine gesunkene Amtsdauer, noch auf eine erhöhte Fluktuation zurückgeführt werden kann. Frauen sind allerdings nach wie vor unterrepräsentiert; der Frauenanteil bei den Exekutivmitgliedern beträgt rund ein Viertel und stagniert seit der Jahrtausendwende.*

*Die Auswertung der Daten aus der Exekutivmitgliederbefragung zeigt, dass*

- sich die Belastung durch ein Exekutivamt je nach Lebensumständen unterscheidet. Ob die Amtsträger die Anforderungen des Amtes mit ihren anderen Aufgaben in Einklang bringen können, hängt auch stark von ihrer Motivation und ihrer Verbundenheit mit der Gemeinde ab.*
- politische Parteien eine wichtige Rolle spielen bei der Rekrutierung und beim längerfristigen Engagement von Exekutivmitgliedern. Im Kanton Aargau nehmen die Parteien diese Aufgabe aber nur beschränkt wahr.*
- unterschiedliche Modelle der Milizorganisation sich auf das soziologische Profil der Exekutivmitglieder auswirken. Haupt- und Teilämter scheinen vor allem Staatsangestellte anzuziehen. Nebenämter sind für Unternehmer und Angestellte aus der Privatwirtschaft attraktiver.*

*Die Analyse der Daten aus der Online-Befragung hat ergeben, dass*

- *die Gemeinden des Kantons Aargau unterschiedliche Modelle der Verwaltungsführung praktizieren. Die Rekrutierungsprobleme scheinen unabhängig vom Verwaltungsmodell zugenommen zu haben. Mit anderen Worten: es ist nicht zu erwarten, dass die zunehmenden Rekrutierungsprobleme allein mit Reformen auf der Ebene der Verwaltungsführung gelöst werden können.*

## Empfehlungen

*Die zunehmenden Probleme bei der Rekrutierung von geeigneten Personen von Milizämtern stellen das Gemeindesystem des Kantons Aargau vor grosse Herausforderungen. Diesen Problemen ist entgegenzuwirken. Die Ergebnisse der Studie legen nahe, dass mit Reformen der Verwaltungsführung alleine den Rekrutierungsproblemen für Milizämter nicht beizukommen ist. Es sind weitergehende Reformen hinsichtlich der Milizorganisation ins Auge zu fassen. Diese müssen den je nach Gemeinde unterschiedlichen Situationen Rechnung tragen und auch auf die individuellen Bedürfnisse der Amtsträgerinnen und Amtsträger Rücksicht nehmen.*

*Konkret formuliert die vorliegende Studie folgende Empfehlungen:*

- *Die Anstellungs- bzw. Entschädigungsmodelle der Exekutivgremien sollten flexibilisiert werden. Die Kompetenz zur Festlegung des Gesamtumfangs der Ausgaben für Entschädigungen bzw. Entlohnung der Exekutivmitglieder soll zwar nach wie vor bei der Gemeindeversammlung bzw. beim Gemeindeparlament liegen. Aber innerhalb dieses Rahmens sollen die Gemeindeexekutiven selbst darüber entscheiden, ob ihre Mitglieder im Nebenamt, im Teilamt, oder im Vollamt tätig sind.*
- *Im interkantonalen Vergleich sind die Entschädigungen für nebenamtliche Exekutivmitglieder in den Aargauer Gemeinden tief. Es sollte eine fundierte Diskussion geführt werden über die angemessene Entschädigung von solchen Milizämtern, welche auch die Belastung in unterschiedlich grossen Gemeinden und unterschiedlich aufwendigeren Ressorts abbildet. Um eine unkoordinierte Entwicklung der Höhe der Entschädigungen zu vermeiden, muss diese Diskussion gemeindeübergreifend geführt werden - also auf Ebene des Kantons.*
- *Milizämter in Gemeindeexekutiven sollten stärker als bisher auch als Gelegenheit zur beruflichen Qualifikation und persönlichen Entwicklung wahrgenommen werden. Kombiniert mit anerkannten Weiterbildungsmöglichkeiten könnten Milizämter in Gemeindeexekutiven für jüngere Personen und Frauen attraktiver gemacht werden.*
- *Lokal verwurzelte politische Parteien spielen eine wichtige Rolle bei der Motivierung und Unterstützung von Amtsträgerinnen und Amtsträgern. Für die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der Milizorganisation als Kernstück des Aargauer Gemeindesystems sind somit nicht nur die Behörden gefragt, sondern auch die politischen Parteien*

# Inhalt

<b>Einleitung .....</b>	<b>1</b>
<b>Modul 1: Milizorganisation und Entwicklung der Rekrutierungsprobleme im Kanton Aargau..</b>	<b>3</b>
1.1    Datenbasis .....	3
1.2    Milizorganisation der Gemeindeexekutiven im interkantonalen Vergleich.....	5
1.3    Entwicklung der Rekrutierungsprobleme im Kanton Aargau seit 1970.....	12
1.4    Zunehmende Rekrutierungsschwierigkeiten der lokalen Parteienorganisationen im Kanton Aargau	18
1.5    Fazit.....	20
<b>Modul 2: Individuelle Gründe für Verzicht auf erneute Kandidatur .....</b>	<b>21</b>
2.1    Datenbasis .....	21
2.2    Profil der früh abtretenden Gemeindeexekutivmitglieder .....	21
2.3    Individuelle und strukturelle Gründe für ein frühes Abtreten .....	26
2.4    Exkurs: Die Parteilosen in den Aargauer und Zürcher Gemeinden .....	29
<b>Modul 3: Synthese und Diskussion verschiedener Reformvorschläge .....</b>	<b>33</b>
3.1    Handlungsbedarf aus der Sicht der Aargauer Exekutivmitglieder .....	33
3.2    Höhere Entschädigungen und Teilämter nach Luzerner Vorbild? .....	35
3.4    Verwaltungsführungsreformen im Kanton Aargau .....	37
3.4    Aargauer Professionalisierung – mit oder ohne Lokalparteien? .....	42
3.5    Fazit.....	43
<b>Schlussfolgerungen und Empfehlungen .....</b>	<b>45</b>
4.1    Haupterkenntnisse der Untersuchung .....	45
4.2    Empfehlungen .....	48
<b>Literatur.....</b>	<b>51</b>
<b>Abbildungsverzeichnis .....</b>	<b>52</b>
<b>Anhang A: Weitere Auswertungen zum Kanton Aargau.....</b>	<b>55</b>
<b>Anhang B: Fragebogen zur Umfrage bei den Aargauer Gemeindeschreiber/innen (2014) .....</b>	<b>49</b>





# Einleitung<sup>1</sup>

Die Gemeindelandschaft in der Schweiz ist durch eine hohe Anzahl von kleinen Gemeinden und ein ausgeprägtes Milizsystem gekennzeichnet. Dementsprechend viele Bürgerinnen und Bürger sind nebenamtlich oder mit einer Teilzeitanstellung in die kommunale Exekutivtätigkeit eingebunden. Geser u.a. (2011) gehen von rund 15'000 kommunalen Exekutivmandaten in der Schweiz aus, die regelmässig neu besetzt werden müssen. Dazu kommen rund 100'000 Personen, die in verschiedenen Kommissionen Einsitz nehmen. Die Gemeinden sind also auf aktive Stimmberechtigte angewiesen, die sich für diese Vielzahl von Ämtern zur Verfügung stellen. Gleichzeitig gibt es Hinweise, dass die Bereitschaft zur politischen Arbeit in der Gemeinde in den letzten Jahren abgenommen hat und die Personalrekrutierung schwieriger geworden ist. In Medienberichten ist in den letzten Jahren immer wieder zu lesen, dass politische Ämter in den Gemeinden aufgrund fehlender Kandidatinnen und Kandidaten nicht mehr besetzt werden können. Dieser Eindruck wird durch die letzte Gemeindeschreiberbefragung bestärkt (Ladner u. a. 2013). Die Autoren stellen fest, dass es in rund der Hälfte aller Schweizer Gemeinden schwierig sei, genügend geeignete Kandidierende für Exekutivwahlen zu finden.

Im Oktober 2013 beauftragte das Departement Volkswirtschaft und Inneres des Kantons Aargau, zusammen mit der Gemeindeammänner-Vereinigung des Kantons Aargau, das Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA), die Probleme der Milizorganisation von Gemeindeexekutiven differenziert für die Gemeinden des Kantons Aargau zu untersuchen. Wie stellt sich die Situation in den Gemeinden des Kantons Aargau dar? Wie hat sie sich entwickelt? Gibt es Handlungsbedarf? Wenn ja, welche Reformvorschläge sind zielführend? Diese Fragen sollen mit der vorliegenden Studie beantwortet werden. Konkret konzentriert sich die Untersuchung auf die Besetzung und die Amtsdauer der Gemeindeexekutiven im Kanton Aargau. Einerseits besteht von Seiten der Auftraggeber das Interesse, die Entwicklung der Fluktuation und Amtsdauer in Aargauer Gemeinderäten über die Zeit zu erfassen und damit den Eindruck, dass Erstere zu- und Letztere abgenommen hat, zu quantifizieren. Andererseits möchten die Auftraggeber mehr über die Gründe dieser Entwicklung erfahren. Untersuchungseinheit sind die Aargauer Gemeinden über die letzten drei bis vier Jahrzehnte. Der relativ lange Untersuchungszeitraum wurde gewählt, um etwaige Trends feststellen zu können. Untersuchungsgegenstand sind die einzelnen Exekutivgremien in den Aargauer Gemeinden einerseits, und die einzelnen Exekutivmitglieder andererseits.

Spezifisch werden folgende Forschungsfragen untersucht:

- Hat die Fluktuation in den Aargauer Gemeindeexekutiven über die letzten drei Jahrzehnte zugenommen?

---

<sup>1</sup> Die vorliegende Studie wurde im Auftrag des Departements Volkswirtschaft und Inneres des Kantons Aargau sowie der Gemeindeammänner-Vereinigung des Kantons Aargau durchgeführt. Erste Zwischenergebnisse wurden am 27./28. März 2014 im Rahmen der Aarauer Demokratietage der interessierten Öffentlichkeit vorgestellt ([www.zdaarau.ch/de/veranstaltungen](http://www.zdaarau.ch/de/veranstaltungen)).

- Hat die durchschnittliche Amtsdauer der Aargauer Gemeindeexekutiven über die letzten Jahrzehnte abgenommen?
- Hat die Anzahl der Kandidierenden bei Exekutivwahlen in Aargauer Gemeinden über die letzten Jahrzehnte abgenommen?
- Gibt es bezüglich dieser Entwicklungen (Fluktuation, Amtsdauer, Anzahl Kandidierende) Unterschiede zwischen den Gemeinden? Wenn ja, wie lassen sich diese Unterschiede erklären?
- Welche individuellen Gründe geben Exekutivmitglieder der Aargauer Gemeinden für einen frühen Verzicht auf eine Wiederkandidatur an? Wie sind diese im Vergleich zu anderen Kantonen zu beurteilen?

Für die Studie wurde ein modularer Aufbau gewählt. Dieser richtet sich an den beiden Untersuchungsgegenständen aus, d.h. die einzelnen Exekutivgremien einerseits und die jeweiligen Exekutivmitglieder andererseits. Konkret wurden drei Untersuchungsmodule durchgeführt, deren Ergebnisse im vorliegenden Bericht dargestellt werden. Das erste Modul beschreibt die Milizorganisation der Aargauer Gemeinden und zeichnet die Entwicklung der Rekrutierungsprobleme über die letzten drei bis vier Jahrzehnte nach. Im zweiten Modul analysieren wir auf der Basis einer bereits durchgeführten Befragung von Exekutivmitgliedern in Schweizer Gemeinden (Geser u.a. 2011) die individuellen Gründe für einen frühen Verzicht auf eine erneute Kandidatur in den Gemeindeexekutiven des Kantons Aargau. Im dritten Modul werden verschiedene Massnahmen und Modelle zur Reform der Milizorganisation im Kanton Aargau diskutiert. Im Schlusskapitel schliesslich werden die Ergebnisse in einer Synthese zusammengeführt, der Handlungsbedarf bestimmt sowie Empfehlungen formuliert.

Die Studie wurde im Zeitraum von Dezember 2013 bis September 2014 erstellt. Die Forschungsarbeiten wurden durch ein von den Auftraggebern eingesetztes Expertengremium begleitet. Dieses bestand aus Frau Renate Gautschy (Präsidentin Gemeindeammänner-Vereinigung), Herrn Martin Hitz (Gemeindeammänner-Vereinigung), Frau Yvonne Reichlin (Leiterin Gemeindeabteilung Kanton Aargau) und Herrn Martin Süess (Gemeindeabteilung Kanton Aargau). Die Autoren bedanken sich bei den Mitgliedern dieses Gremiums für ihre zahlreichen und hilfreichen Inputs, sowie für die Unterstützung bei der Koordination der Umfrage, bei der Kontaktaufnahme mit den Gemeinden, sowie bei der Datenbeschaffung in den Archiven. Bedanken möchten wir uns ferner bei unseren Mitarbeitern Herbert Zihlmann, Roman Zwicky und Fionn Gantenbein, die durch ihren grossen Einsatz zum rechtzeitigen Abschluss der Datenerhebungsarbeiten beigetragen haben. Besonderer Dank gebührt sodann den Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreibern des Kantons Aargau für die Teilnahme an der Umfrage und für die freundliche Bereitstellung der Wahlprotokolle für die Jahre 1970 bis 2014!

# Modul 1: Milizorganisation und Entwicklung der Rekrutierungsprobleme im Kanton Aargau

Ziel des ersten Untersuchungsmoduls ist die Erstellung eines objektiven Bildes über die Entwicklung der Rekrutierungsprobleme in den Milizämtern der Aargauer Gemeindeexekutiven über die letzten drei bis vier Jahrzehnte. In diesem Teil des Berichts wird zunächst die Datenbasis vorgestellt, auf der die Analyse beruht (Abschnitt 1.1). Sodann stellen wir die Grundzüge der Aargauer kommunalen Milizorganisation vor, kontrastiert mit den Milizsystemen in den Kantonen Luzern, St. Gallen und Zürich (Abschnitt 1.2). In Abschnitt 1.3 erfolgt dann eine Beschreibung der Entwicklung von Wahlbeteiligung, Fluktuation, Amtsdauer, Frauenanteilen und Anzahl Kandidierender bei der Besetzung der Gemeindeexekutiven im Kanton Aargau über die letzten drei bis vier Jahrzehnte. Eine erste mögliche Erklärung für die Rekrutierungsprobleme im Kanton Aargau liefert Abschnitt 1.4 zur Entwicklung der lokalen Parteienorganisation. Ein kurzes Fazit zum ersten Modul erfolgt in Abschnitt 1.5.

## 1.1 Datenbasis

Die Analysen in diesem Modul beruhen auf Daten aus drei verschiedenen Quellen.

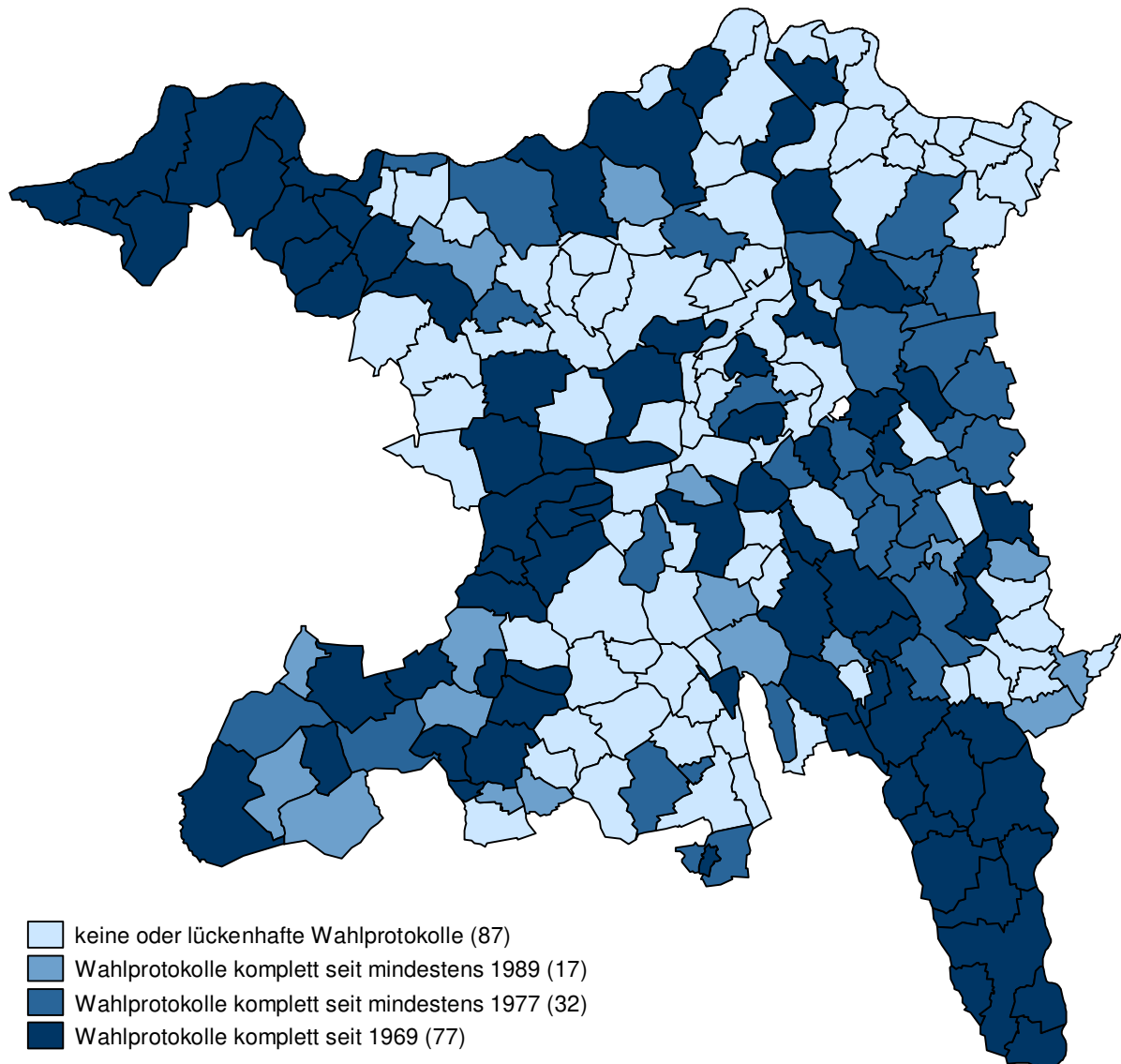
Erstens wurden die Resultate der Aargauer Gemeindewahlen im Zeitraum 1970 bis 2014 erhoben. Konkret haben wir für jede Gemeinderats-, Ammann- und Vizeammannswahl (inkl. Ersatz- und Ergänzungswahlen) die Namen der Kandidierenden erfasst, ihre Stimmenzahl und ihren Status als gewählt, sowie zusätzlich die Anzahl Stimmbürger sowie die Stimmbeteiligung. Hierfür wurden die offiziellen Wahlprotokolle aller Gemeindewahlen, die in diesem Zeitraum durchgeführt wurden, gesammelt, kodiert und in eine Datenbank überführt.<sup>2</sup> Die Erhebung stützte sich, soweit wie möglich, auf Wahlprotokolle, die im Staatsarchiv oder in den ehemaligen Bezirksämtern (heute Staatsanwaltschaften) verfügbar waren. Allerdings waren die Wahlprotokolle nur für einzelne Bezirke und für beschränkte Zeitspannen archiviert (Bezirke Muri, Baden, Laufenburg und Rheinfelden). Gemeinden ohne zentral archivierte Wahlprotokolle wurden kontaktiert mit der Bitte, uns die entsprechenden Protokolle aus ihren Gemeindearchiven zukommen zu lassen. Ein Drittel der angeschriebenen Gemeinden war so freundlich, dieser Bitte nachzukommen. Zwecks Füllen von Lücken und Erreichen einer ausgewogenen Abdeckung der verschiedenen Gemeindetypen wurden in insgesamt 17 Gemeinden die Wahlprotokolle vor Ort direkt erhoben, was allerdings grossen Aufwand verursachte. Zur Berechnung der Fluktuation und zur Zuordnung der Amtsdauer nach den Namen der Gewählten waren wir für jede Gemeinde auf eine lückenlose Abdeckung sämtlicher Gesamterneuerungs- und Ersatzwahlen angewiesen. Bereits erfasste Gemeinden, deren Lücken nicht aufgefüllt werden konnten, wurden somit unbrauchbar für die Auswertung. Insgesamt resultierte jedoch ein nach Gemeindegrössen und Gemeindetypen weitgehend repräsentatives Sample von insgesamt 126 Gemeinden (59% aller Aargauer Gemeinden). Trotz erheblichem Aufwand bleibt das

---

<sup>2</sup> Das gleiche Vorgehen wurde im Rahmen eines ähnlichen Projekts am Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich bereits für die Gemeinden des Kantons Zürich für den Zeitraum von 1970 und 2010 gewählt (siehe Gilardi i.E.). Auf diese Vorarbeiten und Erfahrungen baut die Studie auf.

Sample hinsichtlich der Bezirke verzerrt. Wegen lückenhafter Archivbestände war es in den Bezirken Zurzach, Brugg und Kulm praktisch unmöglich, die zentral vorgefundenen Wahlprotokolle um die fehlenden Wahljahre zu ergänzen. Die nachfolgende Abbildung zeigt die geographische und zeitliche Abdeckung des nachfolgend analysierten Datenmaterials auf.

**Abbildung 1: Geographische und zeitliche Abdeckung der erhobenen Wahlprotokolle**



*Quelle:* Eigene Darstellung.

Auf der Basis dieser Daten ist es uns möglich:

- (1) Die Anzahl Kandidierenden über die Zeit und zwischen den Gemeinden zu vergleichen.
- (2) Die Entwicklung der Fluktuation auf der Ebene des Exekutivgremiums über die Zeit und zwischen den Gemeinden zu bestimmen.
- (3) Die Entwicklung der durchschnittlichen Amtsdauer auf der Ebene des Exekutivgremiums über die Zeit und zwischen den Gemeinden zu bestimmen.
- (4) Die strukturellen Gründe, die für die Unterschiede verantwortlich sind, zu identifizieren.

Zweitens benötigten wir für Modul 1 und besonders für die Analyse der strukturellen Gründe von Rekrutierungsproblemen zusätzliche Angaben über die einzelnen Gemeinden. In Zusammenarbeit mit der Gemeindeammänner-Vereinigung wurde deshalb von Dezember 2013 bis Januar 2014 eine Online-Umfrage bei den Aargauer Gemeindeschreibern zur lokalen Parteienorganisation, zu institutionellen Reformen (insbesondere auch bezüglich neuerer Modelle der Verwaltungsführung, s. Modul 3) und der subjektiven Einschätzung der Rekrutierungsprobleme durchgeführt.<sup>3</sup> Die Rücklaufquote dieser Umfrage betrug 58 Prozent (N= 123).

Ergänzend wurden, drittens, Daten aus Sekundäranalysen beigezogen. Konkret waren dies die fünf Gemeindeschreiberbefragungen von 1988 bis 2009 (KPM / IDHEAP diverse Jahrgänge; s. Ladner u. a. 2013), sowie die Befragung kommunaler Exekutivmitglieder (SUZ / KPM / IDHEAP 2011; s. Geser u. a. 2011). Statistische Strukturdaten der einzelnen Gemeinden stammen vom Bundesamt für Statistik.

#### **Kasten 1: Nebenamtliche, teilamtliche und vollamtliche Exekutivmitglieder**

Bei den Anstellungsbedingungen von Exekutivmitgliedern in den Schweizer Gemeinden wird in der Regel zwischen drei Arten unterschieden (Geser et al. 2011: 103):

1. Nebenamt: Exekutivmitglieder erhalten eine einkommenssteuerpflichtige Entschädigung, sind aber keine Angestellten der Gemeinde im personalrechtlichen Sinne. Sozialversicherungsbeiträge werden keine geleistet. Eine anderweitige vollzeitliche Berufstätigkeit ist möglich.
2. Teilamt: Exekutivmitglieder werden von der Gemeinde teilzeitlich angestellt (z.B. mit einem Beschäftigungsgrad von 30% oder 50%) und erhalten einen regulären Lohn. Dieser ist einkommenssteuerpflichtig und untersteht auch der Sozialversicherungspflicht. Eine anderweitige Tätigkeit im angestammten Beruf ist nur im Teilzeitpensum möglich. Insgesamt darf der Beschäftigungsgrad aus allen Anstellungen nicht mehr als 100% betragen.
3. Vollamt: Exekutivmitglieder werden von der Gemeinde vollzeitlich angestellt und erhalten einen regulären Lohn. Dieser ist einkommenssteuerpflichtig und untersteht auch der Sozialversicherungspflicht. Eine Tätigkeit im angestammten Beruf muss aufgegeben werden.

## **1.2 Milizorganisation der Gemeindeexekutiven im interkantonalen Vergleich**

Der Begriff des Milizsystems bezeichnet "ein im öffentlichen Leben der Schweiz verbreitetes Organisationsprinzip, das auf der republikanischen Vorstellung beruht, wonach ein jeder dazu befähigter Bürger *neben- oder ehrenamtlich* öffentliche Ämter und Aufgaben zu übernehmen hat" (Kley 2009, eigene Hervorhebung). In den Kantonen des frühen Bundesstaates wurde das Milizsystem für die kommunale Selbstverwaltung verfassungsmässig festgeschrieben. Wie bereits in der attischen

---

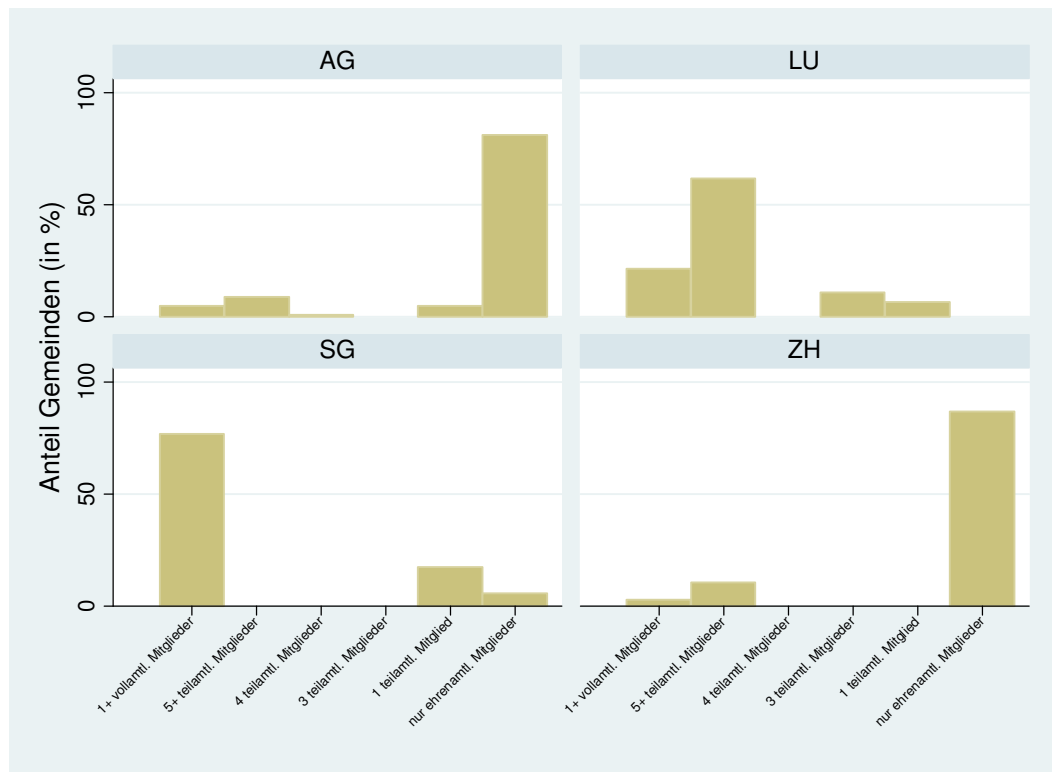
<sup>3</sup> Siehe Fragebogen im Anhang B.

Demokratie und der frühen römischen Republik sollen "wichtige Staatsstellen *nicht von fest angestellten Magistraten oder Beamten*, sondern von *Bürgern auf Amtsdauer* eingenommen" werden (Kley 2009, eigene Hervorhebungen).

Heute befindet sich das Milizsystem in Staat und Gesellschaft auf dem Rückzug. Die eidgenössischen Räte etwa gelten zwar als Milizparlamente, in der Praxis wenden Nationalräte aber durchschnittlich 57 Prozent ihrer Arbeitszeit für ihr Mandat auf, während Ständeräte mit durchschnittlich 67 Prozent gar als Vollzeitpolitiker gelten können (Bütikofer und Hug 2010). Gleichzeitig wurden die Entschädigungen schrittweise angepasst und erreichen heute die Höhe des Salärs eines qualifizierten Angestellten, was für die professionellen Politiker auch als angemessen erscheint. Als "reine Milizparlamentarier" dürfen sich nur noch gut zehn Prozent der Nationalrätinnen und Nationalräte bezeichnen (Bütikofer und Hug 2010), zumindest wenn man das strenge Kriterium anwendet, nicht mehr als 30 Prozent der Arbeitszeit für die Politik aufzuwenden.

Bei den kommunalen Exekutiven besteht in vielen Gemeinden eine Zurückhaltung, die Amtsmandate zu professionalisieren, "weil die Arbeitsauslastung zu gering ist, die Kosten zu hoch wären und die Herausbildung einer volksfernen professionellen 'Kaste' von Machttägern als Widerspruch zum Schweizer Demokratieverständnis empfunden würde" (Geser 2009, 2). Tatsächlich ist das Schweizer kommunale Milizsystem international eine Besonderheit, was wohl auch an der kleinräumlichen Gliederung der Schweiz und der weitverbreiteten Überzeugung, kommunale Aufgaben auch künftig in kleinen Gemeinden mit beschränkten Finanzmitteln und kleiner Verwaltung erbringen zu können, allenfalls durch die Intensivierung interkommunaler Zusammenarbeit (Geser 2007, 3). Grundsätzlich wird Milizgremien denn auch eine ganze Reihe von Vorteilen gegenüber professionellen Gremien nachgesagt: Breiter Einbezug aller Bevölkerungsgruppen, Organisationen und politischer Meinungen; Legitimation von Entscheidungen (einvernehmliche Lösungen); Einbezug vielfältiger und günstiger Expertise aus der Berufswelt; Selektion und Sozialisation junger Nachwuchskräfte; und zusätzliche organisatorische Flexibilität (Geser 2007, 4–7).

**Abbildung 2: Anteil Gemeinden mit vollamtlichen, teileamtlichen und nebenamtlichen Exekutivmitgliedern in den Kantonen AG, LU, SG und ZH (im Jahre 2009)**



*Anmerkung:* Gemeinden mit mindestens einem vollamtlichen Mitglied wurden der entsprechenden Rubrik zugeordnet, unabhängig von der Anzahl teileamtlicher Mitglieder.

*Quelle:* Eigene Darstellungen basierend auf KPM / IDHEAP (2009)

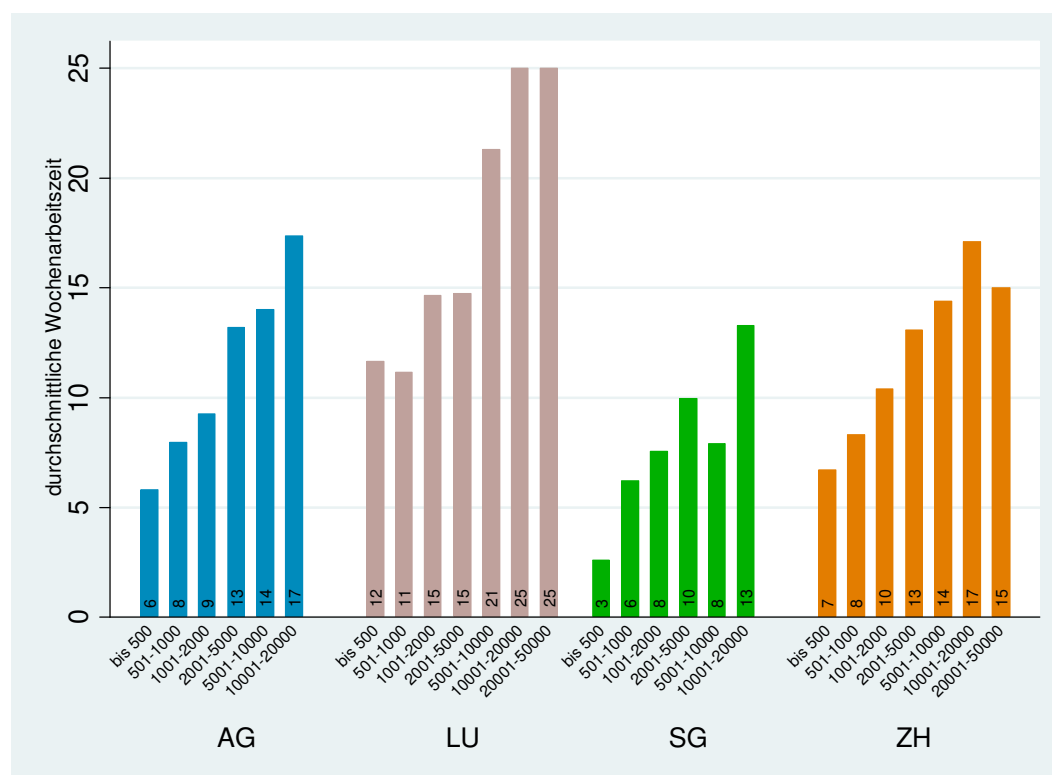
In einigen Kantonen sind jedoch durchaus auch Tendenzen zu einer Professionalisierung der Gemeindeexekutiven festzustellen (Abbildung 2). Insbesondere in den Ostschweizer Kantonen St. Gallen (SG) und Thurgau haben auch viele kleinere Gemeinden eine/n *vollamtlich eingestellte/n Gemeindepräsidenten/in*. Dies ist auf eine Tradition aus vorhelvetischer Zeit zurückzuführen, als die Gemeindeammänner noch als Repräsentanten des Kantons eingesetzt wurden; noch heute sind diese mit administrativen Vollzugsaufgaben und zusätzlichen Beamtenpflichten betraut (Geser u. a. 2011, 102–103). Ein deutlich kleinerer Anteil der Gemeinden verfügt immerhin über ein teileamtliches Gemeindepräsidium. Die übrigen Mitglieder der fünf- oder siebenköpfigen Exekutivgremien amtieren hingegen in den meisten Gemeinden nebenamtlich. Ein weiterer Kanton mit unüblich hohem Anteil vollberuflich amtierender Gemeindepräsidenten ist der Kanton Luzern (LU). Dies führt hier wie in der Ostschweiz dazu, dass oft auf eine Aufteilung von Ressorts innerhalb der fünfköpfigen Exekutivgremien verzichtet wird, da der vollberufliche Gemeindepräsident genügend Zeit hat, sich mit allen anstehenden Fragen selbst zu befassen (Geser u. a. 2011, 101). Allerdings geht die Entwicklung in Luzern dahin, dass *sämtliche Mitglieder der Exekutive in einem Teilzeitpensum* eingestellt werden, wie dies bereits in 61 Prozent der Gemeinden der Fall ist (ähnlich auch in Zug und Obwalden). In der Hälfte dieser Fälle teilen sich diese Exekutivmitglieder zwischen 35 und 136 Stellenprozente, in der anderen Hälfte sind es bis zu 400 Stellenprozente. Bestanden 1988 noch 20 Prozent der befragten

Luzerner Gemeindeexekutiven aus teilamtlichen Mitgliedern, bewegte sich dieser Anteil bereits bei Inkraftsetzung des neuen kantonalen Gemeindegesetzes im Jahr 2005 bei rund 50 Prozent.<sup>4</sup>

Vor dem Hintergrund der hauptamtlichen Ammänner in der Ostschweiz und der Teilanstellungen im Kanton Luzern, erscheinen die Exekutivgremien im Kanton Aargau (AG) als ebenso milizförmig organisiert wie jene Zürichs (ZH): 85 Prozent der Aargauer Gemeindeexekutiven bestehen ausschliesslich aus nebenamtlichen Exekutivmitgliedern (s. Abbildung 2). Dabei teilen sich je nach Gemeindegrösse fünf, sieben oder sogar neun Gemeinderäte die Arbeit.

Vergleichen wir nun den *zeitlichen Arbeitseinsatz* der Exekutivmitglieder (Abbildung 3), so fällt auf, dass diese für jede Gemeindegrösse jeweils in Luzerner Gemeinden deutlich am höchsten ausfällt – dies, obwohl hier nur die nebenamtlich tätigen Exekutivmitglieder berücksichtigt werden.

**Abbildung 3: Durchschnittliche Wochenarbeitszeit von gewöhnlichen Exekutivmitgliedern im Nebenamt in den Kantonen AG, LU, SG und ZH – nach Gemeindegrösse, 2009**



*Anmerkung:* Je nach Grössenklasse und kantonalen Verbreitung teilamtlicher Anstellungen basieren die Mittelwerte auf einer kleinen Anzahl entsprechender Exekutivmitglieder (Zahl über den Balken).

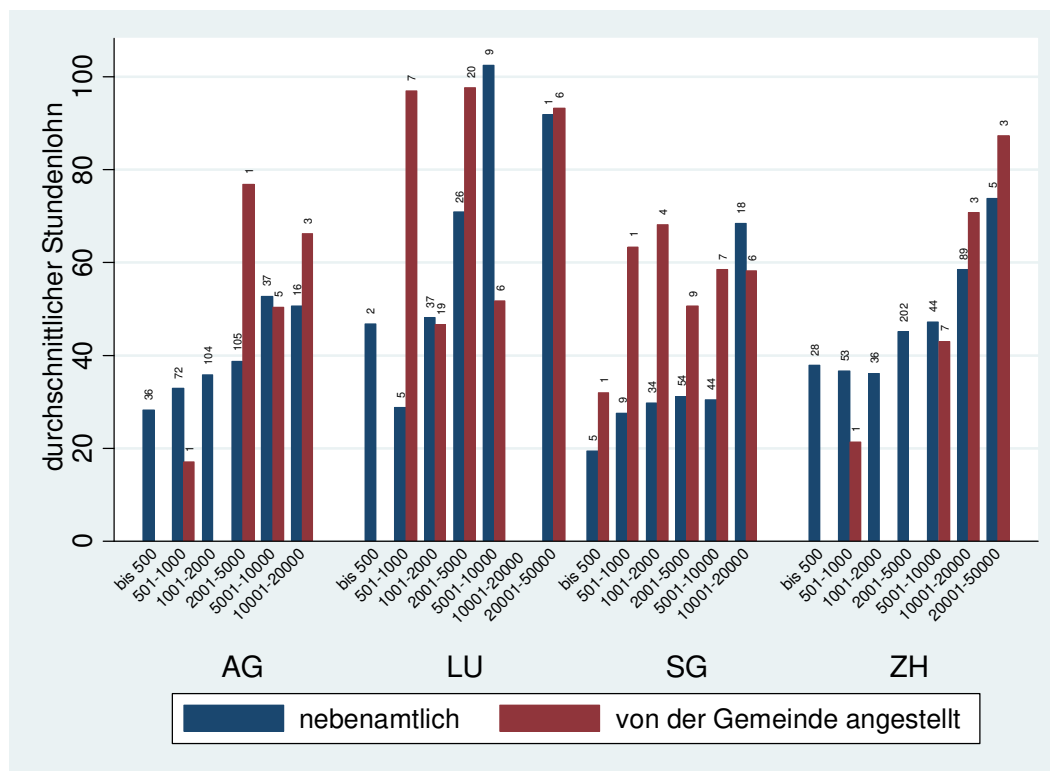
*Quelle:* Eigene Darstellung basierend auf SUZ / KPM / IDHEAP (2011)

Faktisch sind die nebenamtlich Tätigen denn auch den teil- und vollamtlich angestellten Exekutivmitgliedern oftmals gleichgestellt, zumindest hinsichtlich des Stundenlohns (Abbildung 4). Die Aargauer und Zürcher nebenamtlichen gewöhnlichen Mitglieder investieren in vergleichbaren Gemeinden ähnlich viel Zeit, während die ebenfalls nebenamtlich tätigen gewöhnlichen Mitglieder im Kanton St. Gallen wohl deshalb den niedrigsten Arbeitsaufwand haben, weil viele Arbeiten durch den hauptamtlichen Ammann erledigt werden.

<sup>4</sup> Sämtliche Prozentangaben basierend auf den Umfragedaten aus KPM/IDHEAP (1988-2009)



**Abbildung 4: Durchschnittlicher Stundenlohn gewöhnlicher Exekutivmitglieder in den Kantonen AG, LU, SG und ZH – nach Gemeindegrösse, 2009**



*Anmerkung:* Je nach Grössenklasse und kantonaler Verbreitung teilamtlicher Anstellungen basieren die Mittelwerte auf einer kleinen Anzahl entsprechender Exekutivmitglieder (Zahl über den Balken).

*Quelle:* Eigene Darstellung basierend auf SUZ / KPM / IDHEAP (2011)

Betrachten wir den *durchschnittlichen Stundenlohn*<sup>5</sup> (Abbildung 4), so fällt dieser in den kleinen Aargauer Gemeinden bescheiden aus, während die Ansätze im Kanton Zürich praktisch über alle Gemeindegrössenklassen hinweg etwas höher ausfallen. Entscheidend sind im Vergleich zwischen Aargau und Zürich insbesondere die nebenamtlich angestellten Exekutivmitglieder, während sich bei den vereinzelt Teil- und Vollamtlichen bei Berücksichtigung der effektiven Arbeitszeit sehr unterschiedliche Stundensätze ergeben. Sowohl in kleineren als auch in grösseren Gemeinden in Luzern sind mal die nebenamtlichen, mal die vollamtlichen Exekutivmitglieder deutlich besser bezahlt als in Aargau und Zürich. Die angestellten Gemeinderäte in SG verfügen hingegen über einen deutlich höheren Ansatz als ihre nebenamtlichen Kollegen. Dabei erklärt sich die Kluft gegenüber Nebenamtlichen dadurch, dass nebenamtliche Ratsmitglieder für ihre wenigen Wochenstunden nur symbolisch entschädigt werden, während der hauptamtliche Gemeindeammann damit für seinen Lebensunterhalt aufkommen muss.

Deutlich wird auch, dass mit zunehmender Gemeindegrösse nicht nur die Arbeitsbelastung, sondern auch der Stundenansatz tendenziell zunimmt. Dies dürfte einerseits daran liegen, dass in grösseren

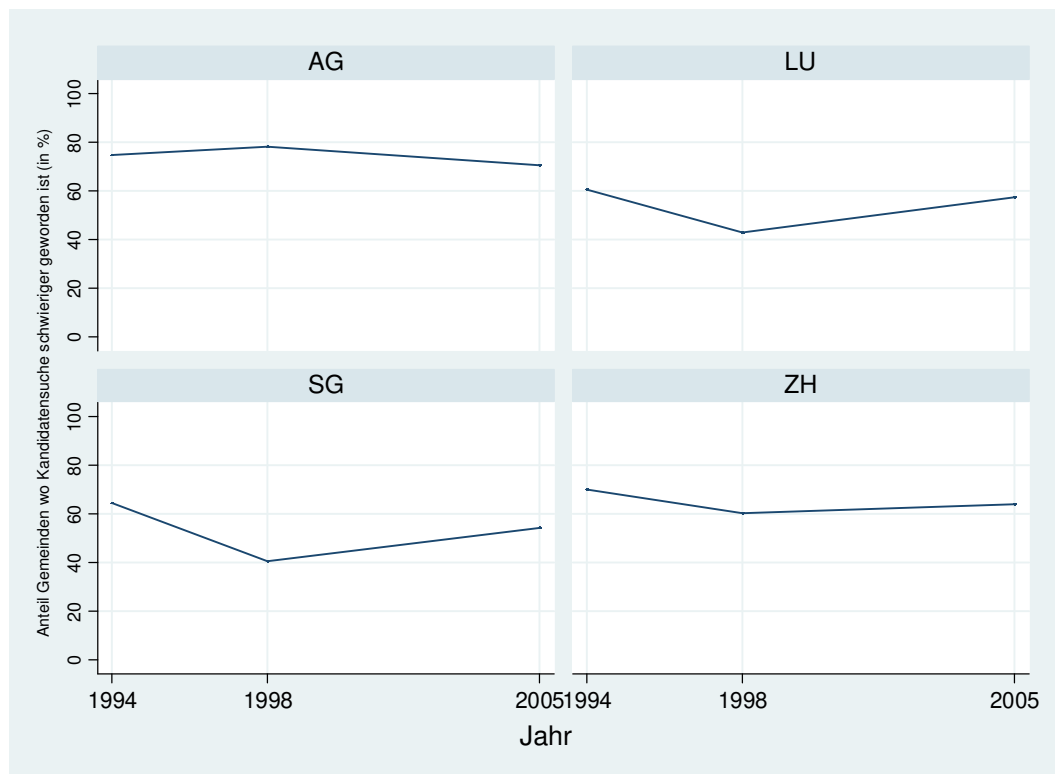
<sup>5</sup> Der Stundenlohn entspricht der individuellen Jahresentschädigung total (Gehalt/Pauschale, Sitzungsgelder, Spesen) geteilt durch das 47fache der Wochenarbeitszeit (Geser 2009, 3).

Gemeinden eine höhere Qualifikation erwartet wird, andererseits dürften bei wöchentlichen Aufwendungen von mehreren Arbeitstagen auch die Opportunitätskosten in Form entgangenen beruflichen Einkommens oder Einbussen an Freizeit und Gesundheit stärker zum Tragen kommen.

Insgesamt zeigt der interkantonale Vergleich, dass sich die Gemeindeebene in Aargau und Zürich durch ein ausgeprägtes Milizsystem auszeichnet, in welchem Aufwand und Entschädigung in einem deutlich schlechteren Verhältnis stehen als im Kanton Luzern mit seinem System der Teilämter oder im Kanton St. Gallen, in welchem ein hauptamtlicher Ammann den ansonsten nebenamtlichen Gemeinderat anleitet und die operativen Arbeiten weitestgehend übernimmt.

Zwar können aufgrund von Umfragewerten keine objektiven Vergleiche zwischen den Rekrutierungsproblemen der vier Kantone gemacht werden. Dennoch deutet die Abbildung 5 darauf

**Abbildung 5: Anteil Gemeinden mit wahrgenommenen zunehmenden Rekrutierungsproblemen, 1994-2005**



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf KPM / IDHEAP (1994-2005)

hin, dass die Zunahme der Rekrutierungsprobleme im Kanton Aargau besonders stark verspürt wird – sicherlich stärker als in den professioneller organisierten Kantonen Luzern und St. Gallen, aber tendenziell auch stärker als im Kanton Zürich. Grundsätzlich sind Rekrutierungsprobleme aber auch in Luzern und in St. Gallen ein Thema, welches die Gemeinden beschäftigt.

**Kasten 2: Die Gemeindetypologie des Bundesamtes für Statistik**

Die Gemeindetypologie des Bundesamtes für Statistik wurde vor rund 25 Jahren von einem Forscherteam der ETH Lausanne ausgearbeitet (Joye et al. 1988) und wird seither anlässlich jeder Volkszählung nachgeführt. Die Typologie deckt die gesamte Schweiz ab und unterscheidet verschiedene Typen von Gemeinden entlang von Kriterien wie Bevölkerungsstruktur, Beschäftigung (Pendlerbewegungen, Verhältnis Beschäftigte/Erwerbspersonen, Wirtschaftssektoren), Steuerertrag (Ertrag aus der direkten Bundessteuer), Zentrumsfunktionen, sowie Tourismus (Logiernächte). Insgesamt werden 22 unterschiedliche Typen von Gemeinden unterschieden. Diese sind wiederum in neun Haupttypen zusammengefasst, die wir auch in der vorliegenden Studie verwenden:

1. *Zentren* bezeichnen Kernstädte einer Agglomeration oder Einzelstädte. Sie weisen eine hohe Arbeitsplatzdichte auf. Die Haushalte sind klein, die Wohnungen ebenfalls und der Mieteranteil ist hoch. Die Wirtschaft ist geprägt vom tertiären Sektor, sowie vom Handel.
2. *Suburbane Gemeinden* liegen im inneren Gürtel der Agglomerationen. Der Ausländeranteil in diesen Gemeinden ist hoch, ebenso der Wegpendleranteil. Es gibt wenig selbständig Erwerbstätige oder Manager. Das Erscheinungsbild ist von Grossüberbauungen geprägt. Einige dieser Gemeinden weisen auch eine hohe Anzahl Arbeitsplätze auf.
3. *Einkommensstarke Gemeinden* liegen ebenfalls im Umland von Kernstädten. Hier wohnen vor allem Kaderangestellte und Manager mit ihren Familien. Das Einkommensniveau ist sehr hoch, die Miet- und Immobilienpreise ebenfalls, ebenso die Steuererträge.
4. Die *Periurbanen Gemeinden* finden sich in der Peripherie der Agglomerationen. Sie weisen eine tiefe Bevölkerungs- und Bebauungsdichte auf, mit vielen Einfamilienhäusern. Das Einkommensniveau ist hoch, das Durchschnittsalter der Bevölkerung tief. Arbeitsplätze gibt es praktisch keine, der Wegpendleranteil ist sehr hoch.
5. *Touristische Gemeinden* sind geprägt durch den Tourismussektor. Konkret weisen sie hohe Zahlen an Logiernächten auf, einem hohen Zweitwohnungsanteil, sowie viele Erwerbstätigen im Gastgewerbe.
6. *Industrielle und tertiäre Gemeinden* umfassen kleinstzentrale Orte und solche mit tertiärer Spezialisierung ausserhalb des städtischen Gebietes. Sie sind geprägt durch die Anwesenheit einzelner grosser Industriebetriebe, staatlichen Verwaltungsabteilungen (z.B. Militär, Zollämter) oder Infrastrukturbetrieben (z.B. Kraftwerke).
7. *Ländliche Pendlergemeinden* liegen im ländlichen Siedlungsraum. Gewerblich-landwirtschaftliche Arbeitsplätze dominieren. Es leben hier aber auch viele Wegpendler, die auf entfernte Zentren ausgerichtet sind.
8. *Agrar-gemischte Gemeinden* liegen ebenfalls im ländlichen Raum. Ihre Erwerbsbevölkerung arbeitet vor Ort, in der Landwirtschaft oder anderen Sektoren.
9. *Agrarische Gemeinden* sind in der Regel kleine geschlossene Dörfer im ländlichen Raum, stark geprägt durch die Landwirtschaft.

**Tabelle 1: Gemeindetypologie: Kennzahlen im Kanton Aargau (im Jahre 2013)**

Gemeindetyp	Anzahl Gemeinden	Bevölkerung (Mittel)	Bevölkerung (Summe)	Beispiele
Zentren	7	13'265	92'861	Aarau, Baden
Suburbane Gemeinden	33	6'591	217'506	Suhr, Neuenhof, Turgi, Villmergen
Einkommensstarke Gemeinden	1	2'524	2'524	Bergdietikon
Periurbane Gemeinden	42	2'749	115'485	Erlinsbach, Küttigen, Gebenstorf
Touristische Gemeinden	1	4'173	4'173	Bad Zurzach
Industrielle und tertiäre Gemeinden	23	2'675	61'538	Schinznach-Bad, Gontenschwil
Ländliche Pendlergemeinden	94	1'373	129'090	Büttikon, Uezwil, Bözen, Effingen
Agrar-gemischte Gemeinden	13	986	12'828	Sins, Fisisbach, Wislikofen
Agrarische Gemeinden	2	178	357	Geltwil, Böbikon
Total	216	2'946	636'362	-

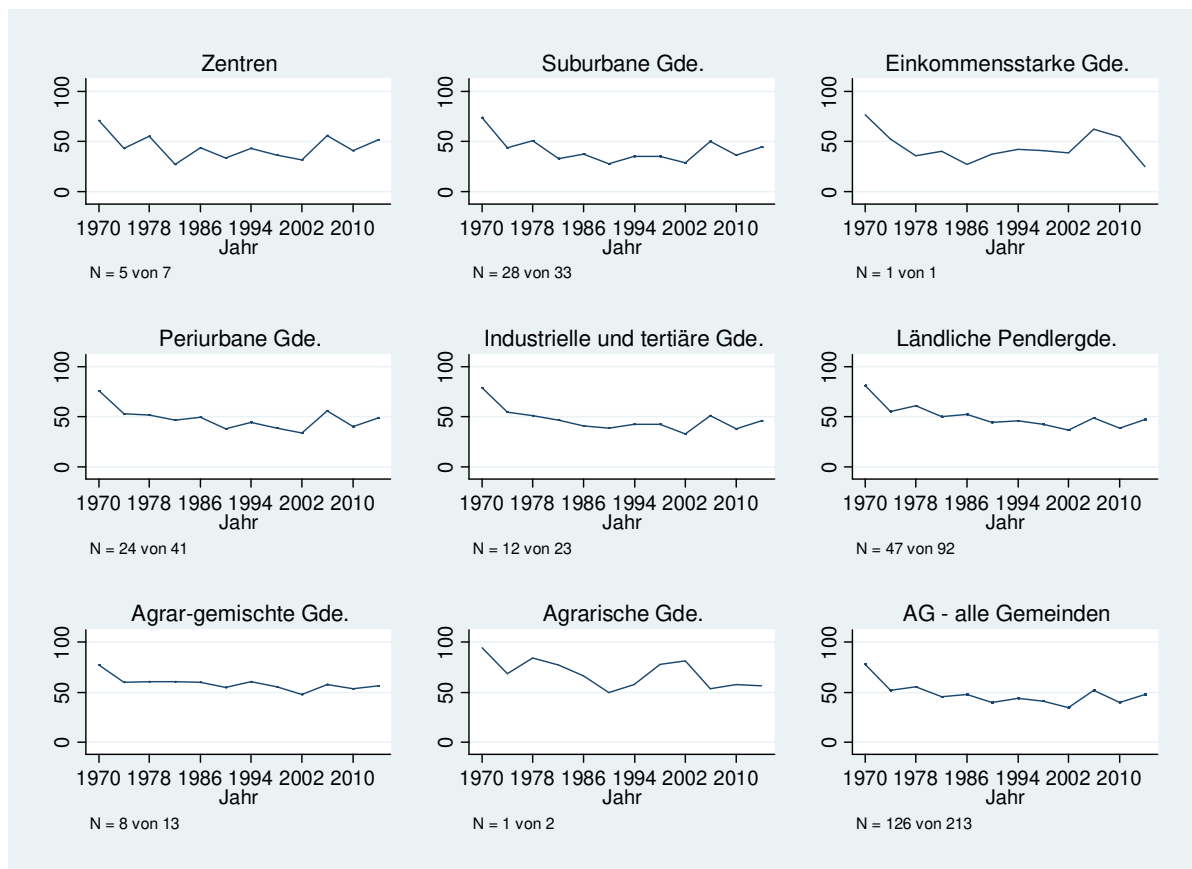
Quelle: Bundesamt für Statistik, Volkszählung, Stand 31.12.2013

### 1.3 Entwicklung der Rekrutierungsprobleme im Kanton Aargau seit 1970

Erstmals kann nun auf der Grundlage der Wahlprotokolle für den Kanton Aargau die objektive Entwicklung wichtiger Grössen bezüglich der Rekrutierung von Exekutivmitgliedern und damit verbundener Probleme dargestellt werden. Neben der Wahlbeteiligung betrifft dies die Fluktuation, Amtsdauer, Frauenanteil und Auswahl an Kandidierenden bei der Besetzung des Exekutivgremiums.

Bezüglich Wahlbeteiligung kann festgehalten werden, dass diese seit 1970 stark abgenommen hat. Die Abnahme erfolgte zunächst drastisch mit der Einführung des Frauenstimmrechts 1971 (Verdoppelung des Stimmvolks, Enthaltung von Frauen und wohl auch Männern), dann folgte ein schwächerer Abwärtstrend und eine Stabilisierung bis zu den Wahlen 2002, und seither zeichnet sich zumindest in den Zentrums- und in den sub- und periurbanen Gemeinden eine leichte Erholung ab (s. Abbildung 6). Die aktuelle Wahlbeteiligung beträgt unabhängig vom Gemeindetyp (s. Kasten 2 bzw. Tabelle 1) durchschnittlich rund 50 Prozent.

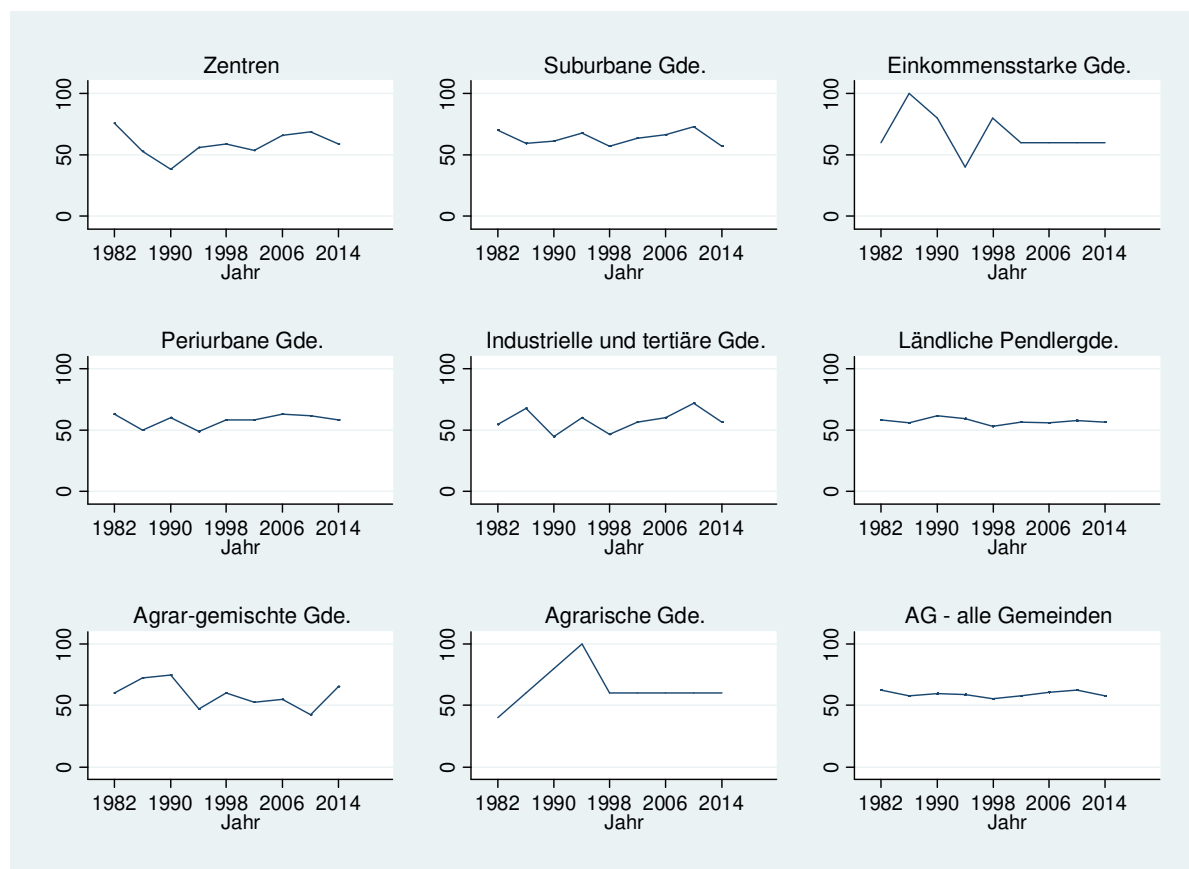
**Abbildung 6: Durchschnittliche Wahlbeteiligung (%) in 1. Wahlgängen der Gemeinderatswahlen – nach Gemeindetyp zum Jahr 2014, 1970-2014**



*Bemerkungen:* Gemäss der Gemeindetypologie des Bundesamts für Statistik (2014) wird im Kanton Aargau im Jahr 2014 nur eine Gemeinde (Bergdietikon) dem Typ 'einkommensstarke Gemeinde' zugeordnet (vgl. Abbildung 33 und Abbildung 37). Von den beiden heute noch bestehenden agrarischen Gemeinden konnte nur Geltwil erfasst werden. Bei Gemeindetypen mit höherer Beobachtungszahl (N) gleichen sich gemeindespezifische Schwankungen teilweise aus. Vor 1990 fliessen die einzelnen Gemeinden nur soweit in den Mittelwert ein, wie es die uns vorliegenden Wahlprotokolle erlauben (vgl. Abbildung 1). Bei fusionierten Gemeinden wird für frühere Zeitpunkte jeweils die grösste Teilgemeinde berücksichtigt.

*Quelle:* Wahlprotokolle (eigene Erhebungen)

**Abbildung 7: Durchschnittlicher Anteil Wiedergewählter (%) in Gemeinderatswahlen – nach Gemeindetyp zum Jahr 2014, 1982-2014**



*Bemerkungen:* Um die Fluktuation korrekt wiederzugeben, werden Gemeinderatsmitglieder welche erst während der vorangehenden Legislaturperiode dazu gestossen sind (an Ersatzwahlen), als neue Mitglieder berücksichtigt.

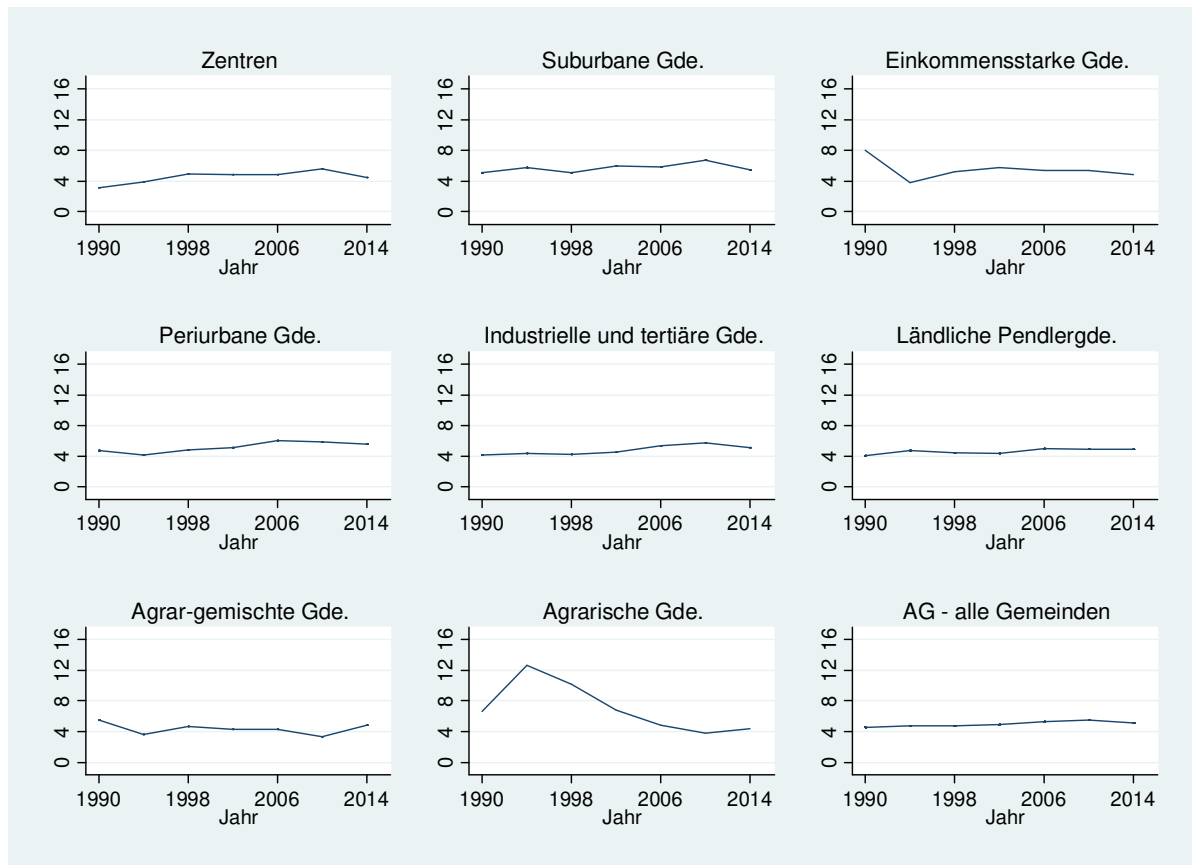
*Quelle:* Wahlprotokolle (eigene Erhebungen).

Weiter mag es erstaunen, dass die Fluktuation über die Jahre nicht zugenommen hat, vielmehr bewegt sich der durchschnittliche Anteil Wiedergewählter seit 1982 relativ konstant bei rund 60 Prozent (Abbildung 7). In der einzelnen Gemeinde variiert dieser Anteil über die Zeit zwischen 50 und 70 Prozent. Zu beachten ist gerade in dieser Abbildung, dass die grösseren Schwankungen in einzelnen Gemeindetypen hauptsächlich der kleineren Fallzahl zuzuschreiben sind. Ebenso wenig kann für die Fluktuation bei den gewählten Gemeindeammännern oder Vizeammännern ein bestimmter Trend festgestellt werden (nicht abgebildet).

Aus der Fluktuation alleine können noch keine Aussagen gemacht werden darüber, wie stark dadurch die durchschnittliche Amtsdauer beeinträchtigt wird, da der Abtritt entweder Mitglieder mit längerer oder kürzerer Amtsdauer betreffen kann. Wird nun die durchschnittliche Amtsdauer über die Zeit berechnet, so kann aber auch hier die verbreitete Annahme widerlegt werden, die durchschnittliche Amtsdauer hätte über die letzten Jahrzehnte abgenommen (Abbildung 8). Diese betrug 1990 wie 2014 durchschnittlich bescheidene vier bis fünf Jahre. Dabei kann ein neu gewählter Gemeinderat beispielsweise durch einen Bisherigen mit acht oder mehr Jahren Erfahrung kompensiert werden. Im Einzelfall kann die durchschnittliche Amtsdauer natürlich auch mal Null Jahre betragen – dann

nämlich, wenn der gesamte Gemeinderat neu besetzt wird. Für den Gemeindeammann beträgt die durchschnittliche Amtsdauer übrigens ebenfalls rund fünf Jahre (nicht abgebildet), allerdings sind die entsprechenden Personen oftmals schon vorher ein bis zwei Legislaturperioden im Gemeinderat, sei es als gewöhnliches Mitglied oder vorübergehend als Vizeammann.

**Abbildung 8: Durchschnittliche Amtsdauer der Gemeinderäte – nach Gemeindetyp zum Jahr 2014, 1990-2014**

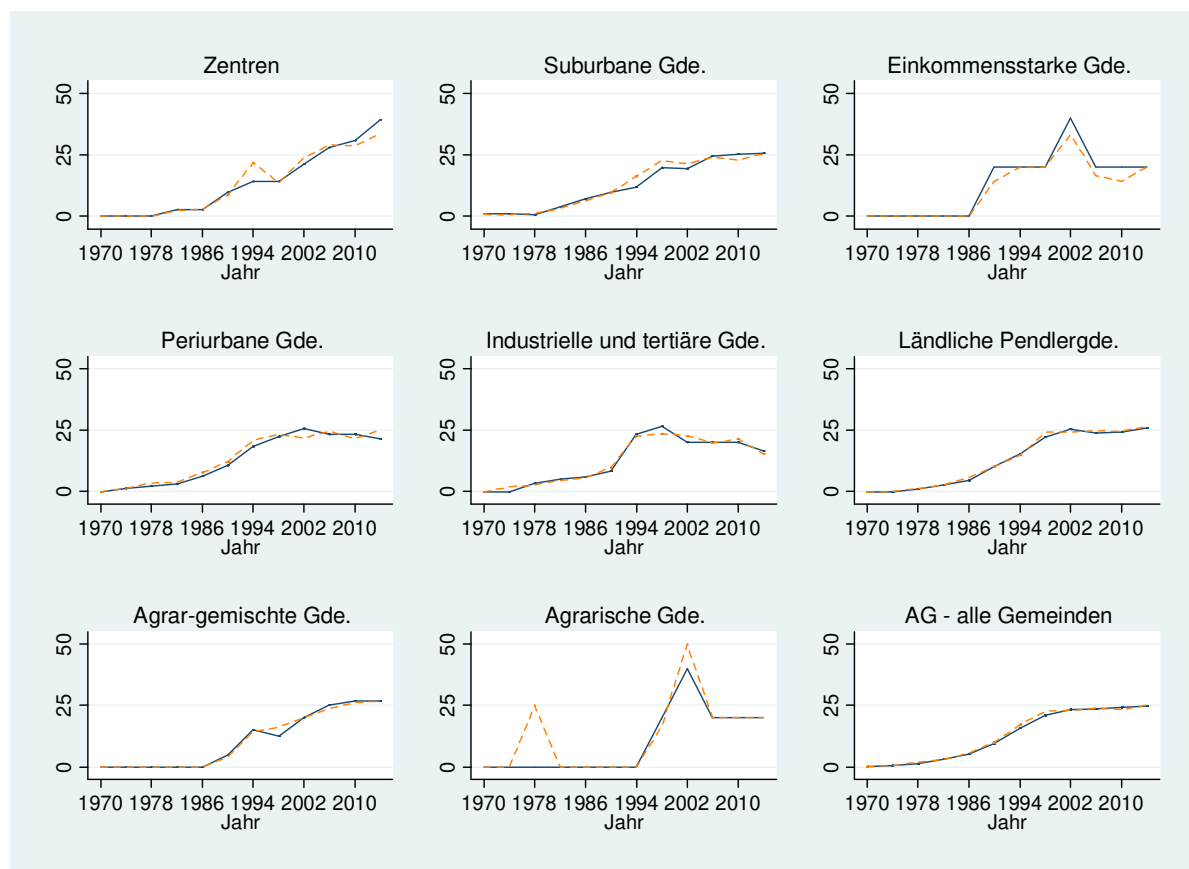


*Bemerkungen und Quelle:* Einzelnen Gemeinden wurden erst ab dem Zeitpunkt berücksichtigt, ab welchem die Amtsdauer sämtlicher Gemeinderatsmitglieder bekannt war.

*Quelle:* Wahlprotokolle (eigene Erhebungen).

Angesichts der wahrgenommenen Rekrutierungsprobleme wird oft auch auf die ungenügende Rekrutierung weiblicher Exekutivmitglieder verwiesen. Dabei konnte in einer Studie zum Kanton Zürich gezeigt werden, dass zumindest in der Anfangsphase nach Einführung des Frauenstimmrechts Rollenmodelle aus nahe gelegenen Gemeinden für die Wahl weiblicher Kandidatinnen förderlich sein können (Gilardi i.E.). Im Kanton Aargau hat der Anteil weiblicher Kandidierender und weiblicher Gewählter nur zögerlich zugenommen (Abbildung 9). Da die beiden Kurven praktisch deckungsgleich sind, gibt es keine Hinweise darauf, dass Frauen, wenn sie sich schon zu einer Kandidatur bewegen lassen, mit einer niedrigeren Wahrscheinlichkeit gewählt würden, als Männer. In Zentrumsgemeinden sind die Frauen nur unwesentlich früher in die Gemeinderäte gewählt worden, dafür scheint die leichte Zunahme anzuhalten, während der Frauenanteil in den übrigen Gemeindetypen seit der Jahrtausendwende bei niedrigen 25 Prozent verharret.

**Abbildung 9: Durchschnittlicher Anteil weiblicher Kandidierenden und Gewählten (%) in 1. Wahlgängen der Gemeinderatswahlen – nach Gemeindetyp zum Jahr 2014, 1970-2014**



*Bemerkungen und Quelle:* Orange-gestrichelte Linie = weibliche Kandidierende, blau-solid Linie = weibliche Gewählte.

*Quelle:* Wahlprotokolle (eigene Erhebungen).

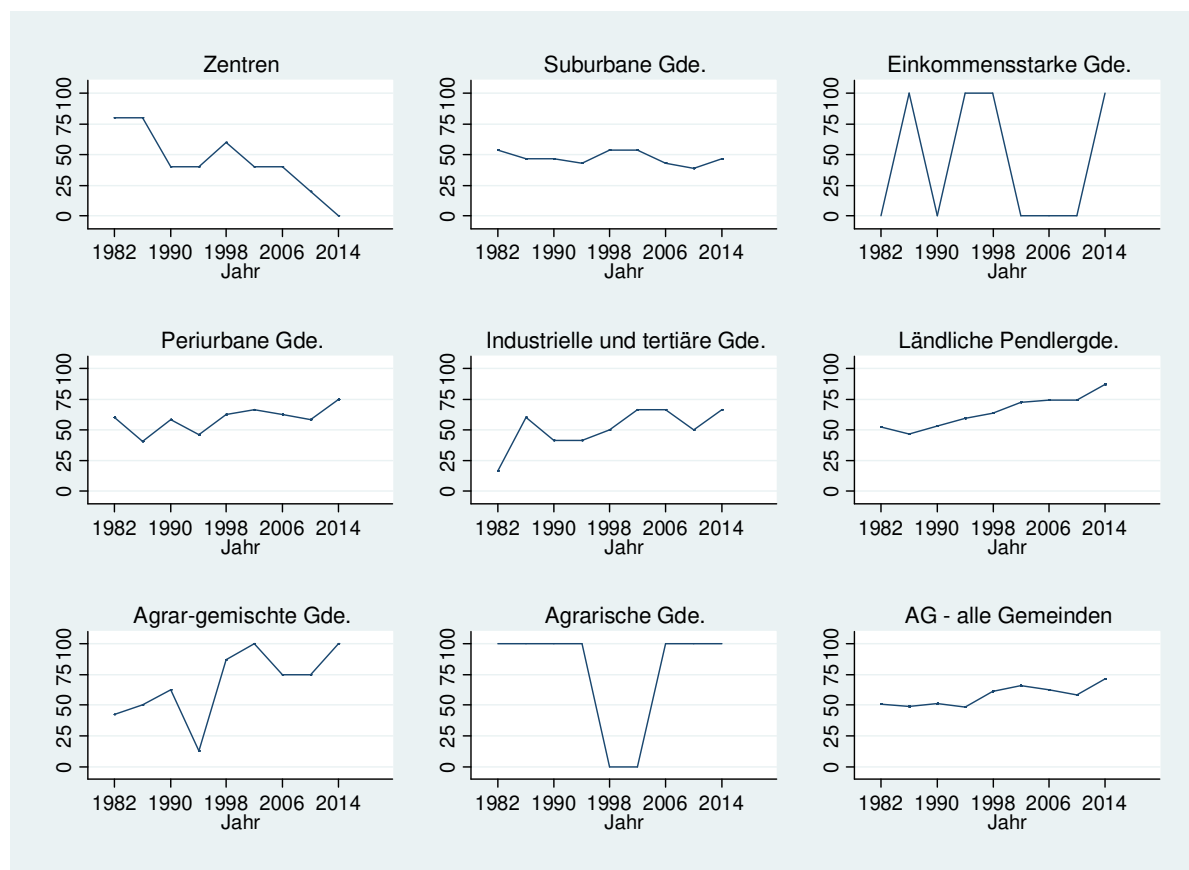
Vor dem Hintergrund unverändert niedriger Fluktuation und unveränderter durchschnittlicher Amtsdauern erscheint es umso brisanter, dass die Wahlen seit Mitte der 1970er Jahre zunehmend unumstritten werden, das heisst es kommt zu immer mehr Wahlen, in welcher genauso viele Kandidaten Stimmen erhalten, wie Mandate zu vergeben sind (Abbildung 10). Eine genauere Betrachtung der Gemeinden (Abbildung 37 im Anhang) zeigt, dass in einzelnen Fällen gar weniger Kandidaten als Sitze verzeichnet werden. Unberücksichtigt bleiben in diesen Abbildungen jeweils Kandidierende, welche im ersten Wahlgang weniger als fünf Prozent der Stimmen erhalten haben.<sup>6</sup> Besonders betrifft der Trend hin zu unumstrittenen Wahlen die periurbanen Gemeinden, die ländlichen Pendlergemeinden sowie die agrar-gemischten Gemeinden (rund 90 Prozent der Gemeinden hatten 2014 unumstrittene Wahlen). Einen umgekehrten Trend finden wir in den Zentrumsgemeinden, wo die Wahlen in den 1970ern und 1980ern oft unumstritten waren, 2014 aber sämtliche Wahlen umstritten

<sup>6</sup> Da im Kanton Aargau grundsätzlich jede stimmbfähige Person gültige Stimmen erhalten kann, kann durch diesen Schwellenwert auch für kleine Gemeinden vermieden werden, dass vereinzelte Nennungen beispielsweise durch Angehörige oder scherzhaft durch einen Stammtisch zur Berücksichtigung als ernstzunehmenden Gegenkandidaten führt.



waren. Keinen Trend lässt sich hingegen für suburbane und industrielle und tertiäre Gemeinden ausmachen.

**Abbildung 10: Anteil unumstrittener Wahlen (%) in 1. Wahlgängen der Gemeinderatswahlen – nach Gemeindetyp zum Jahr 2014, 1970-2014**



Quelle: Wahlprotokolle (eigene Erhebungen)

Die Analyse der Rekrutierungsprobleme anhand objektiver Daten aus den Wahlprotokollen über die letzten Jahrzehnte zeigt, dass die in Medienberichten und Umfragen oftmals geäußerten Probleme rund um die Besetzung der Gemeindeexekutiven differenziert werden müssen. Zumindest im Kanton Aargau pendelt sich die Wahlbeteiligung seit dem Jahrtausendwechsel bei immerhin rund 50 Prozent ein, und weder hat die Fluktuation generell zugenommen gegenüber 1982 noch ist die durchschnittliche Amtsdauer unter das Niveau von 1990 gefallen. Dennoch kann ein deutlicher Trend hin zu unumstrittenen Wahlen festgestellt werden, wenn auch beschränkt auf die periurbanen und ländlich geprägten Gemeinden. Wie geht das zusammen?

Dass die Amtsdauer und Fluktuation bei gleichzeitig fehlender Auswahl an Kandidierenden stabil geblieben sind, kann so interpretiert werden, dass einzelne Bisherige aus der Not länger im Amt bleiben, als sie dies selber wünschen. Früher oder später findet sich dann ein Kandidat, oder die Bisherigen treten dann eben unterzählig zu den Gemeinderatswahlen an. Ungenügend ausgeschöpft bleibt denn auch das Potenzial, Frauen für den Gemeinderat zu gewinnen, wie aus der deutlichen Untervertretung ersichtlich wird.

## 1.4 Zunehmende Rekrutierungsschwierigkeiten der lokalen Parteienorganisationen im Kanton Aargau

Lokal organisierte Parteien stellen traditionell die Rekrutierung von Kandidaten und die politische Unterstützung von Amtsträgern sicher. Zudem schaffen sie vorgelagerte Diskussionsforen, welche auch der Belebung der öffentlichen Debatte dienen. Allerdings deuten die bisherigen Umfrageergebnisse auf einen Erosionsprozess der Schweizer Lokalparteien hin (Geser und Meuli 2011). In vielen Gemeinden würden die genannten Funktionen heute ungenügend erfüllt, die Parteien beklagen Mitgliederschwund, finden nicht mehr die der potentiellen Wählerstärke entsprechende Anzahl eigene Kandidierende, in kleineren Gemeinden würden Lokalparteien auch ganz aufgelöst.

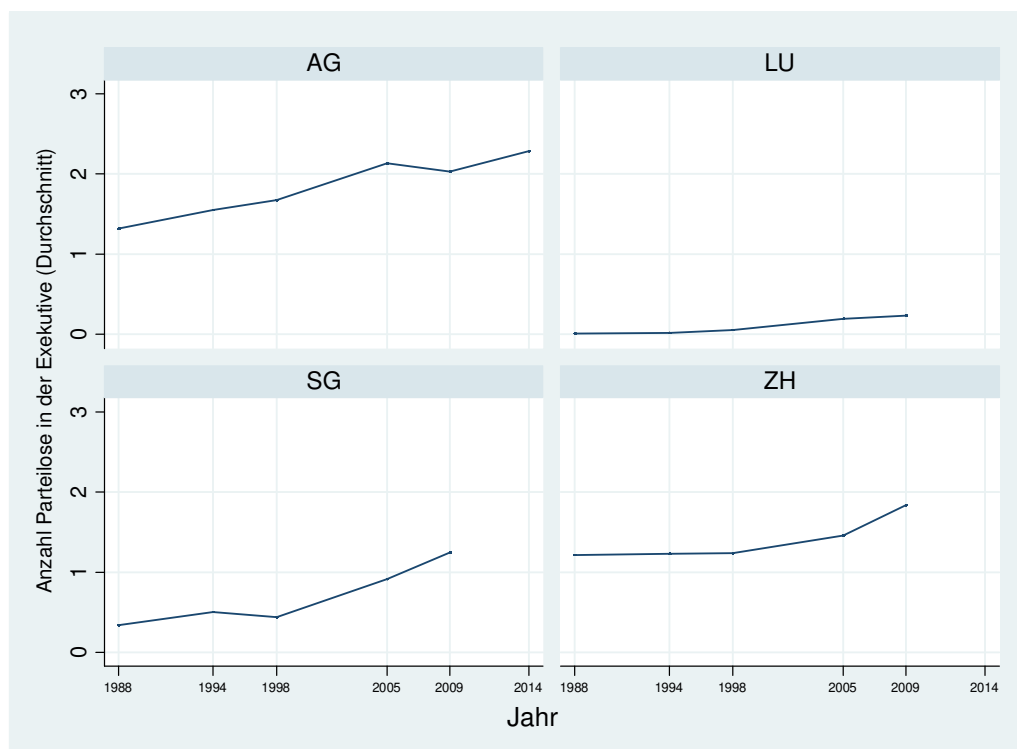
Wie aus Abbildung 11 ersichtlich wird, verfügt der Aargau mit gut zwei lokal organisierten Parteien pro Gemeinde über eine deutlich tiefere lokale Parteienorganisation als die Kantone St. Gallen und Zürich. Während die Luzerner Gemeinden mittlerweile das hohe Niveau der Zürcher Gemeinden erreicht haben, scheint die Anzahl lokal organisierter Parteien in St. Gallen noch weiter anzusteigen.

Im Kanton Aargau kann bis 1994 zwar bei allen vier Bundesratsparteien ein Rückgang an lokalen Parteisektionen festgestellt werden, die SVP hat seither aber stark weiter expandiert und verfügt in über 60 Prozent der Gemeinden über eine Lokalsektion (Abbildung 34 im Anhang). Die auf Platz zwei verwiesene FDP bleibt unter dem Niveau von 1988, die CVP hat seit 2005 wieder leicht an Boden gewonnen. Die SP hat noch in knapp 40 Prozent der Gemeinden eine Lokalsektion und rutscht damit auf Platz vier. Wie bereits 1988 verfügt heute rund die Hälfte der Aargauer Gemeinden über drei oder mehr Lokalparteien (Abbildung 35 und Abbildung 36 im Anhang). Hier finden sich vielfach Sektionen aller vier Grossparteien, oder aber es fehlt entweder eine Sektion der SP oder der CVP. Erstaunlicherweise bleibt aber auch der Anteil Gemeinden ohne Lokalparteien mit 30 Prozent unverändert gegenüber 1988. Eher selten bleiben hingegen Gemeinden mit einer Lokalpartei, seltener wurden die Gemeinden mit zwei Lokalparteien. Mehrheitlich handelt es sich dabei um Lokalsektionen der SVP.

Für die Erklärung von Rekrutierungsproblemen ist jedoch weniger der Bestand der Lokalsektionen entscheidend, sondern deren Fähigkeit, genügend Kandidierende für die lokalen Exekutivwahlen zu rekrutieren. Diese ist im Kanton Aargau deutlich schwächer ausgeprägt, als in den Vergleichskantonen, wie sich an der durchschnittlichen Anzahl parteiloser Exekutivmitglieder zeigt (Abbildung 12). Während im teilsamtlich organisierten Kanton Luzern Parteilose weiterhin eine vernachlässigbare Rolle spielen, ist der Trend zu Parteilosen in Aargau bereits seit 1988 erkennbar, und möglicherweise werden diese schon bald die Hälfte aller Exekutivmitglieder ausmachen. Ein ähnlicher Trend ist im ebenfalls milizförmig organisierten Kanton Zürich zu beobachten, während die Kombination hauptamtlicher Ammänner mit ansonsten nebenamtlichen Mitgliedern gegenüber 1998 stark zugenommen hat.

**Abbildung 11: Durchschnittliche Anzahl lokal organisierter Parteiorganisationen, 1988-2009/2014**

*Quelle:* Eigene Darstellung basierend auf KPM / IDHEAP (1994-2005) und eigener Umfrage im Kanton Aargau (2014)

**Abbildung 12: Durchschnittliche Anzahl parteiloser Exekutivmitglieder, 1988-2009**

*Quelle:* Eigene Darstellung basierend auf KPM / IDHEAP (1994-2005) und eigener Umfrage im Kanton Aargau (2014)

## 1.5 Fazit

Im Kontrast zu den professioneller organisierten Gemeinden in den Kantonen Luzern und St. Gallen amtieren die Exekutivmitglieder im Aargau ähnlich wie im Kanton Zürich in der Regel weiterhin auf nebenamtlicher Basis, sind zeitlich relativ stark beansprucht und schlecht entschädigt. Dabei werden zunehmende Rekrutierungsprobleme gerade in den beiden milizförmig organisierten Kantonen schon länger beklagt.

Anhand der in dieser Studie erstmals erhobenen Protokolle zu den Exekutivwahlen aus vier Jahrzehnten ist es nicht nur möglich, die zunehmenden Rekrutierungsprobleme im Kanton Aargau erstmals objektiv zu erfassen, sondern auch eindeutig zu lokalisieren: Betroffen von zunehmenden Rekrutierungsproblemen sind vor allem die periurbanen und ländlich geprägten Gemeinden. Entgegen der Erwartung hat hingegen weder die Fluktuation zugenommen noch die Amtsdauer abgenommen. Rekrutierungsprobleme entstehen also vorrangig aufgrund einer ausbleibenden Auswahl an Kandidierenden, wie sie in diesen Gemeinden immer mehr zur Regel wird.

Ist eine solche Dominanz unumstrittener Wahlen überhaupt tragisch? Und können wir aus der fehlenden Auswahl auf Rekrutierungsprobleme schliessen? Grundsätzlich wäre es ja denkbar, dass Selektionsprozesse noch vor der Gemeinderatswahl dazu führen, dass nur die am besten geeigneten Bürgerinnen und Bürger zur Wahl antreten. Oder die Bisherigen stellen bereits die unumstritten beste Besetzung des Gremiums dar, womit bei geschlossenem Wiederantritt der Bedarf an zusätzlichen Kandidierenden entfällt.

Dieser Fall mag in einzelnen Gemeinden sogar zutreffen. Wenn sich aber über die Zeit die Gemeinden häufen, in welchen nur gerade so viele Kandidierende antreten, wie Sitze zu verteilen sind, und wenn dies in derselben Gemeinde über mehrere Legislaturperioden geschieht, dann ist auch die umgekehrte Vermutung nicht von der Hand zu weisen: In diesen oft kleineren Gemeinden ist man froh, wenn sich ein Bürger oder eine Bürgerin für ein Amt überreden lässt, und für höhere Anforderungen an die Qualifikation und ideologische Orientierung fehlt mangels Auswahl ohnehin der Spielraum (Geser 2007, 3–4). An sich erstaunt es, dass immerhin rund die Hälfte der Stimmbürger/innen an den Wahlen teilnehmen, an welchen eine echte Auswahl fehlt. Wie kann unter solchen Umständen eine Vertretung der Bürger sichergestellt werden? Zynisch gefragt: Braucht es die Wahlen noch, wenn die Bestellung der Behörden unter diesen Umständen ebenso der Behörde selbst überlassen werden könnte?

Wie sich in der Analyse zeigt, geht diese Entwicklung einher mit einem Bedeutungsrückgang lokal organisierter Parteien, was sich gerade im Kanton Aargau in einer hohen Zahl an parteilosen Amtsträgern niederschlägt. Es kann vermutet werden, dass sich die konkrete Ausgestaltung der Milizorganisation und die fehlende Parteienbindung nicht nur auf die Anzahl Kandidierende auswirkt, sondern auch darauf, ob Amtsträger bereit sind, für weitere Amtsperioden zu kandidieren. Im nachfolgenden Modul 2 sollen diese und weitere vermutete Zusammenhänge einer empirischen Überprüfung zugeführt werden.

## Modul 2: Individuelle Gründe für Verzicht auf erneute Kandidatur

Nachdem die Rekrutierungsprobleme in den Aargauer Gemeinden unter verschiedenen Gesichtspunkten untersucht wurden, stehen im zweiten Modul die einzelnen Amtsträgerinnen und Amtsträger und ihre individuellen Gründe für einen Verzicht auf eine erneute Kandidatur im Vordergrund. Hierfür werden Daten aus einer Breitenerhebung aller Schweizer Gemeindeexekutiven (2.1) erstmals für den Kanton Aargau ausgewertet. Dabei kann bereits das individuelle Profil der früh Abtretenden sehr aufschlussreich sein (Abschnitt 2.2), zusätzlich können ihre eigenen angegebenen Gründe für den Verzicht auf eine erneute Kandidatur sowie ihre institutionelle und soziale Einbettung in der Gemeinde ausgewertet werden (Abschnitt 2.3). Aufgrund der augenfälligen Bedeutung lokal organisierter Parteien für die Rekrutierung langfristig engagierter Exekutivmitglieder, werden abschliessend die Parteilosen in den Aargauer und Zürcher Gemeinden genauer unter die Lupe genommen (Abschnitt 2.4). Abgeschlossen wird das Modul mit einem kurzen Fazit (Abschnitt 2.5).

### 2.1 Datenbasis

Für die Analysen im Rahmen des zweiten Moduls wurden die Daten aus einer Breitenerhebung aller Schweizer Gemeindeexekutiven verwendet, welche vor kurzem von einem Schweizer Forscherteam durchgeführt worden ist (SUZ / KPM / IDHEAP 2011; s. Geser u. a. 2011). Darin wurden auch Fragen zum möglichen Verzicht auf eine Wiederkandidatur und Gründe hierfür angesprochen. Beteiligt hat sich schweizweit rund die Hälfte aller Exekutivmitglieder, im Kanton Aargau waren es durchschnittlich 2.7 Exekutivmitglieder aus 215 Gemeinden. Auf dieser Grundlage können die individuellen Gründe interkantonal verglichen werden, wobei hier wiederum die milizförmig organisierten Kantone Aargau und Zürich einerseits, und die professionalisierten Milizsysteme der Luzerner und St. Galler Gemeindeexekutiven im Vordergrund stehen.

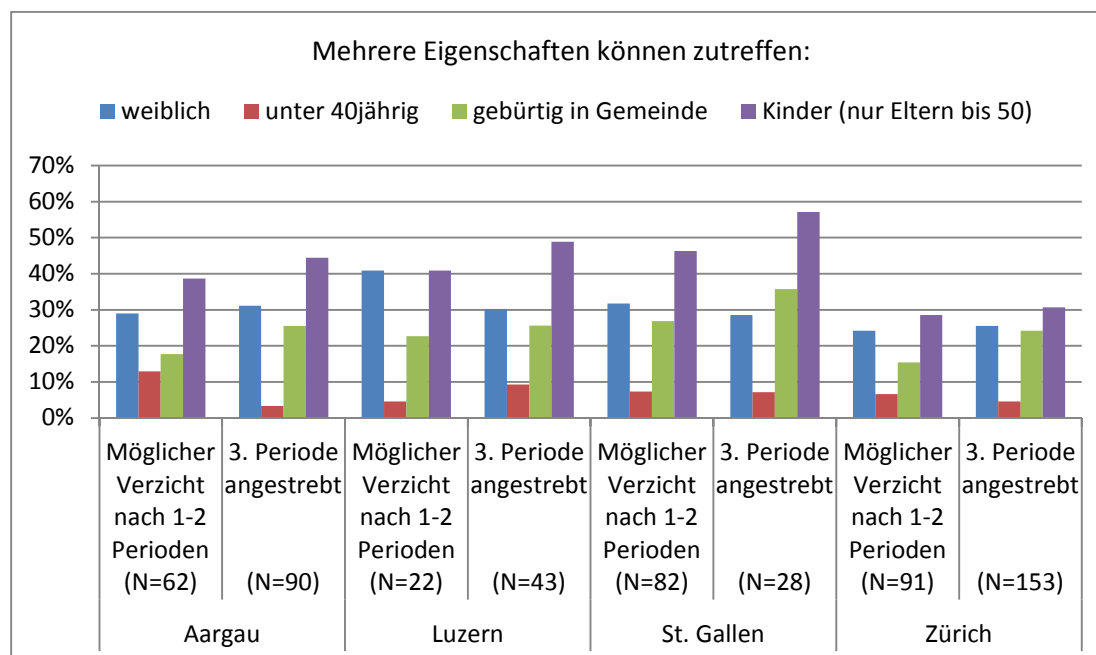
### 2.2 Profil der früh abtretenden Gemeindeexekutivmitglieder

In den folgenden Analysen wollen wir untersuchen, wie sich früh abtretende Exekutivmitglieder von ihren Kolleginnen und Kollegen unterscheiden, welche sich längerfristig im Gemeinderat engagieren. Berücksichtigt werden lediglich Amtsträger, welche sich zum Zeitpunkt der Befragung in der ersten oder zweiten Amtsperiode befinden. Befragte, welche angeben, bei der nächsten Wahl "eher nicht" oder "auf keinen Fall" zu kandidieren, werden der Gruppe der Frühabtretenden zugerechnet, während Befragte in der zweiten Amtsperiode, welche für eine dritte Periode eher oder sicher kandidieren werden die Vergleichsgruppe bilden.

Betrachten wir das persönliche Profil der solchermassen definierten "früh Abtretenden" im Kanton Aargau (Abbildung 13), dann zeigt sich, dass weibliche Amtsträgerinnen unter den früh Abtretenden etwa denselben Anteil ausmachen, wie unter denjenigen, welche eine dritte Amtsperiode anstreben. Dies ist auch im ebenfalls milizförmig organisierten Kanton Zürich der Fall. Anders gestaltet sich die Situation im Kanton Luzern, in welchem Frauen überproportional unter den früh Abtretenden zu finden sind. Dies kann als Hinweis interpretiert werden, dass die Luzerner Teilämter einem

längerfristigen Engagement von Frauen nicht unbedingt zuträglich sind. Dafür gehören im Kanton Aargau unter 40-Jährige häufiger zu den früh abtretenden Amtsträgern, vorausgesetzt sie konnten sich

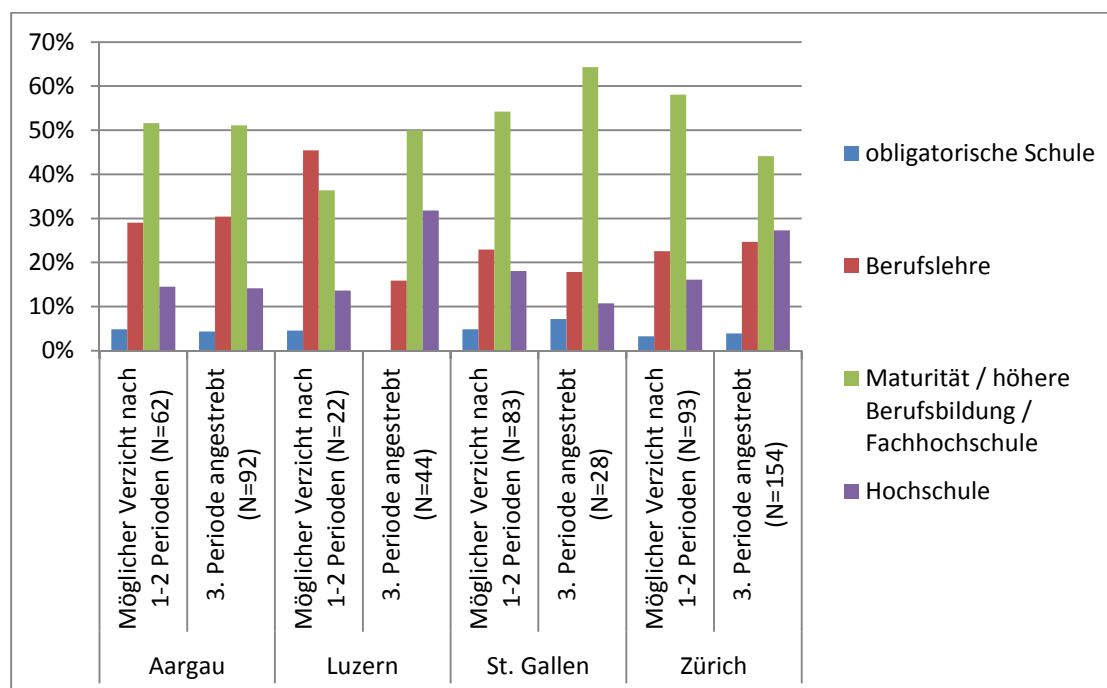
**Abbildung 13: Persönliches Profil jener Gemeinderäte, welche frühzeitig auf erneute Kandidatur (eher) verzichten werden – und Vergleichsgruppe, 2009**



Anmerkung: Die Balken geben den Anteil der Befragten wieder, für welchen die jeweilige Eigenschaft zutrifft.

Quelle: Eigene Berechnung basierend auf SUZ / KPM / IDHEAP (2011)

**Abbildung 14: Bildungsstand jener Gemeinderäte, welche frühzeitig auf erneute Kandidatur (eher) verzichten werden – und Vergleichsgruppe, 2009**

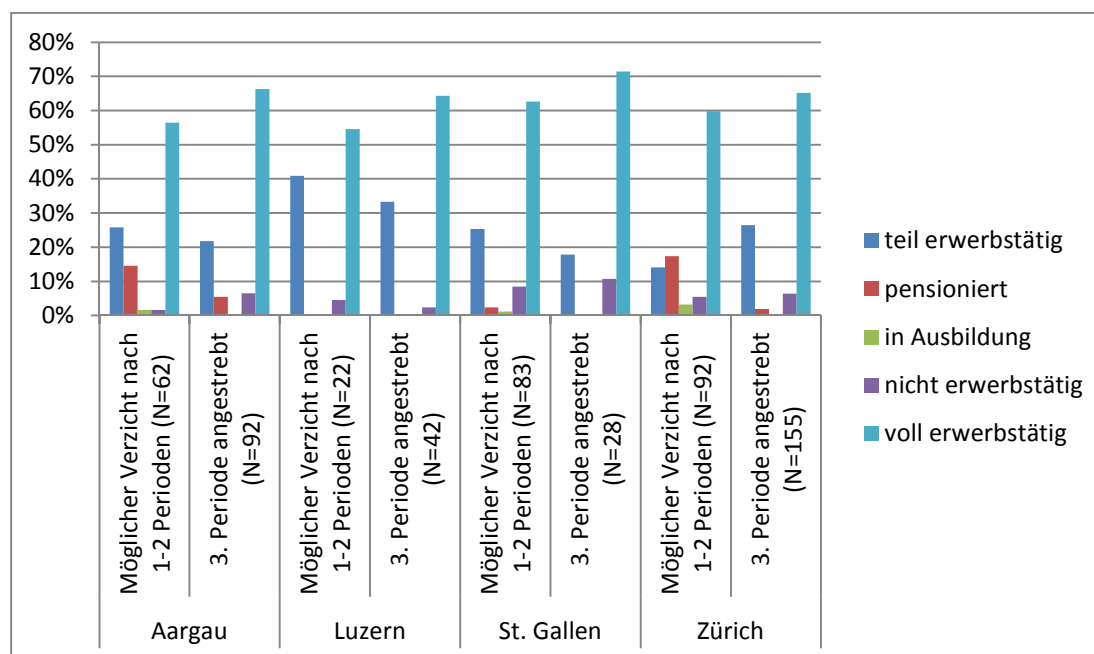


Quelle: Eigene Berechnung basierend auf SUZ / KPM / IDHEAP (2011)

überhaupt für eine erste oder zweite Amtszeit entschlossen. Auch in Luzern bilden junge Amtsträger eher eine Ausnahme, allerdings scheint das System der Teilämter deren längerfristiges Engagement eher zu begünstigen. Entgegen der Erwartung entscheiden sich Gemeinderäte mit Kindern häufiger für eine dritte Amtsperiode. Dies könnte damit zusammenhängen, dass sich Väter und Mütter beruflich und privat oft bereits gefestigt haben und sich für das Wohl ihrer Kinder nachhaltig engagieren wollen. Die Abbildung zeigt zugleich, dass das Milizsystem mit hauptamtlichen Ammann in SG für Eltern noch besser geeignet zu sein scheint.

Auch bezüglich Bildungsstand (Abbildung 14) bestehen gewisse Unterschiede zwischen den kantonal verschiedenen Milizsystemen. So können sich Amtsträger mit Maturität oder Hochschulabschluss insbesondere in den oft professioneller organisierten Gemeinderäten des Kantons Luzern überdurchschnittlich oft für eine dritte Amtsperiode entschlossen.

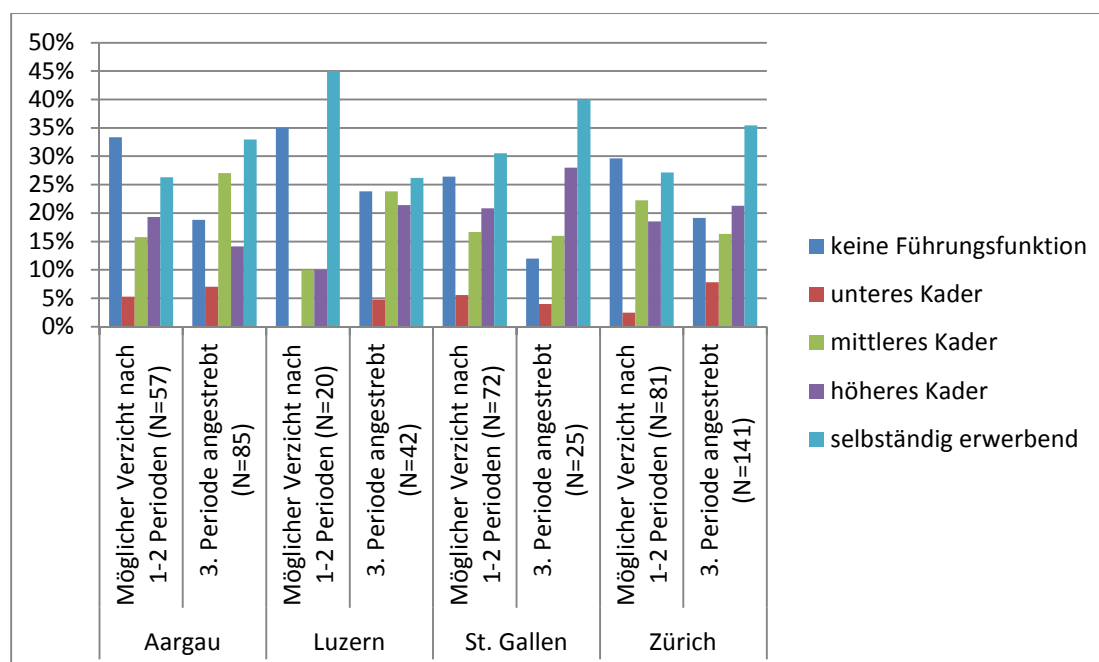
**Abbildung 15: Erwerbstätigkeit jener Gemeinderäte, welche frühzeitig auf erneute Kandidatur (eher) verzichten werden – und Vergleichsgruppe, 2009**



Quelle: Eigene Berechnung basierend auf SUZ / KPM / IDHEAP (2011)

In allen vier Kantonen ist über die Hälfte der Gemeinderäte voll erwerbstätig, dieser Anteil ist bei Amtsträgern mit längerfristigen Ambitionen gar noch höher (Abbildung 15). Öfters als in anderen Kantonen verbinden die – voraussichtlich teilsamtlich tätigen – Luzerner Gemeinderäte ihr Amt mit einem teilzeitigen Erwerb. Es fällt auf, dass in den vermehrt milizförmig organisierten Gemeindeexekutiven in Aargau und Zürich relativ häufig Pensionierte einspringen, wenn auch meist nur für ein bis zwei Perioden.

**Abbildung 16: Berufliche Stellung jener Gemeinderäte, welche frühzeitig auf erneute Kandidatur (eher) verzichtet werden – und Vergleichsgruppe, 2009**



Quelle: Eigene Berechnung basierend auf SUZ / KPM / IDHEAP (2011)

Bezüglich der beruflichen Stellung scheinen insbesondere selbständig Erwerbende und Angehörige des mittleren Kaders in allen betrachteten Kantonen zu einem längerfristigen Engagement zu tendieren, während Personen ohne berufliche Führungsfunktion überall früher ausscheiden (Abbildung 16). Eine Ausnahme bilden die selbständig Erwerbenden in den Luzerner Gemeinden, welche im System der Teilämter eher nur für eine oder zwei Amtsperioden einspringen.

Besonders eindrücklich ist der Kontrast zwischen dem Luzerner System der kommunalen Teilämter und den Milizsystemen in Aargau und Zürich, wenn zwischen öffentlichem und beruflichem Tätigkeitsbereich der Amtsträger unterschieden wird (

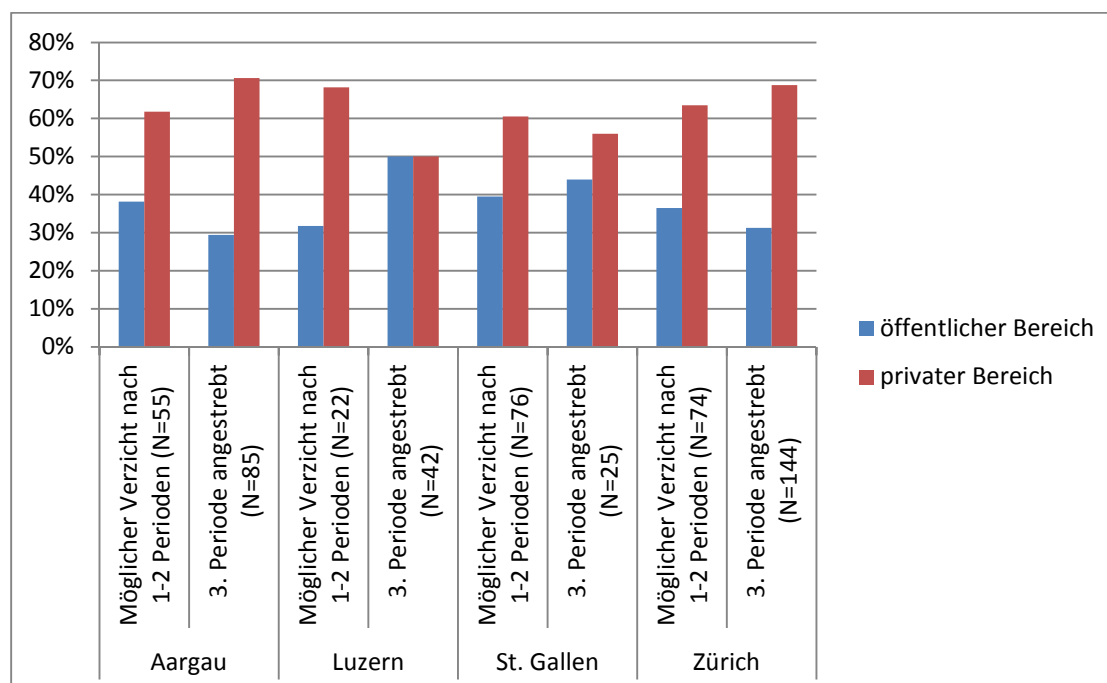
Abbildung 17). Während in Aargau und Zürich Personen aus dem Privatsektor tendenziell länger im Amt bleiben, wird in den professioneller organisierten Kantonen Luzern und St. Gallen umgekehrt das langfristige Engagement von öffentlichen Angestellten stärker begünstigt. In Luzern führt dies unter den längerfristig Amtierenden gar zu einem hälftigen Anteil öffentlicher Angestellter. Dies ist brisant, wenn man bedenkt, dass sich politische Orientierungen je nach Tätigkeitsbereich und Berufsgruppe systematisch unterscheiden.

Tatsächlich unterscheidet sich auch die berufliche Zusammensetzung der Gemeindeexekutiven in den Kantonen sehr stark (Abbildung 18). Wie bereits in Abbildung 15 gesehen, sind Rentner nur in den milizförmig organisierten Kantonen Aargau und Zürich relativ oft zu finden, und jeweils nur auf kurze Frist. Ein ähnliches Phänomen stellen nur im Kanton Aargau auch die Juristen dar. Ausser in Luzern stellen Arbeiter/innen und Unternehmer/innen rund die Hälfte aller langfristig orientierten Amtsträger.



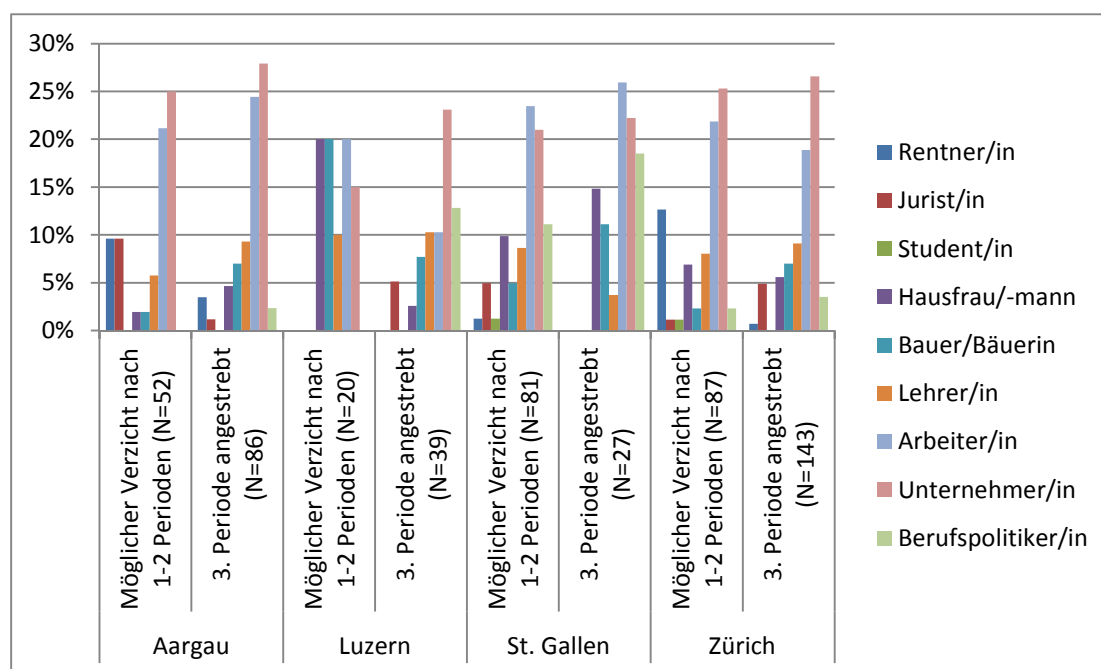
Auch die kleinere Zahl an Bauern/Bäuerinnen und Lehrpersonen halten sich oft längerfristig, wieder mit Ausnahme der Luzerner Gemeinden. Im Kanton Luzern sind zwar Unternehmer/innen gut und

**Abbildung 17: Beruflicher Tätigkeitsbereich jener Gemeinderäte, welche frühzeitig auf erneute Kandidatur (eher) verzichten werden – und Vergleichsgruppe, 2009**



Quelle: Eigene Berechnung basierend auf SUZ / KPM / IDHEAP (2011)

**Abbildung 18: Berufsgruppe jener Gemeinderäte, welche frühzeitig auf erneute Kandidatur (eher) verzichten werden – und Vergleichsgruppe, 2009**



Quelle: Eigene Berechnung basierend auf SUZ / KPM / IDHEAP (2011)

längerfristig vertreten, Arbeiter/innen gehören hingegen zu den früh Abtretenden. Erwartungsgemäss ist in den professionelleren Kantonen Luzern und St. Gallen auch ein beträchtlicher Anteil an Berufspolitiker/innen zu finden, welche ihr Amt auf längere Frist einnehmen. In St. Gallen tragen die hauptamtlichen Gemeindeammänner zum besonders hohen Anteil an Berufspolitikern bei. Ein spezielles Phänomen ist in den professionelleren Kantonen Luzern und St. Gallen der beachtliche Anteil Hausfrauen und Hausmänner: während sich diese in Luzern nur kurz in ihren (Teil-)ämtern halten, scheint das System der hauptamtlichen Ammänner in St. Gallen den Hausfrauen und –männern entgegenzukommen – vermutlich in der Position nebenamtlicher gewöhnlicher Gemeinderäte.

Zusammengefasst kann gesagt werden, dass zumindest im Kanton Aargau Frauen und Eltern keine besonderen Schwierigkeiten haben, sich für eine dritte Amtsperiode zu entscheiden, vorausgesetzt, sie haben sich vor dem ersten Amtsantritt für das Amt entschlossen können und sie wurden in der Folge gewählt. Insofern muss es darum gehen, das Amt für Frauen und Eltern von vornherein attraktiver zu machen, etwa durch die zeitliche Entlastung gewöhnlicher Mitglieder durch den Ammann, wie dies in St. Gallen der Fall ist. Auch für unter 40-Jährige könnte eine Professionalisierung einen Attraktivitätsgewinn bedeuten, etwa in Form des Teilamts in Luzern.

Gleichzeitig zeigen die Analysen eindrücklich, dass Ausmass und Form der Professionalisierung des Milizsystems auch vielfältige Folgen für die künftige Zusammensetzung der Gemeinderäte haben kann. Zum einen scheinen die professionelleren Exekutivgremien in Luzern und St. Gallen für höher Gebildete attraktiver zu sein. Das Teilamt-System in Luzern bevorzugt zusätzlich Personenkreise, welche sich auch beruflich eine Teilzeit-Anstellung einrichten können, womit auch der hohe Anteil aus dem öffentlichen Sektor erklärt werden kann. Immerhin scheint das System der generellen Übervertretung selbständig Erwerbender entgegenzuwirken, da diese von einer längerfristigen zeitlichen Bindung eher absehen. Eine Verzerrung droht in diesem Modell zudem zu Ungunsten der Arbeiter/innen und der Bauern/Bäuerinnen und zu Gunsten von Berufspolitikern und Unternehmern. Zwar bieten die professionelleren Milizsysteme Potenzial für die Erschliessung von Hausfrauen und –männern, allerdings dürften ihnen im Teilamt in Luzern oftmals die notwendige Berufs- und Führungserfahrung abgehen (wogegen massgeschneiderte Weiterbildungen teilweise Abhilfe bringen könnte), während im Kanton St. Gallen abzuklären wäre, wie stark sie sich in einem System mit hauptamtlichen Ammann auch wirklich einbringen können.

## 2.3 Individuelle und strukturelle Gründe für ein frühes Abtreten

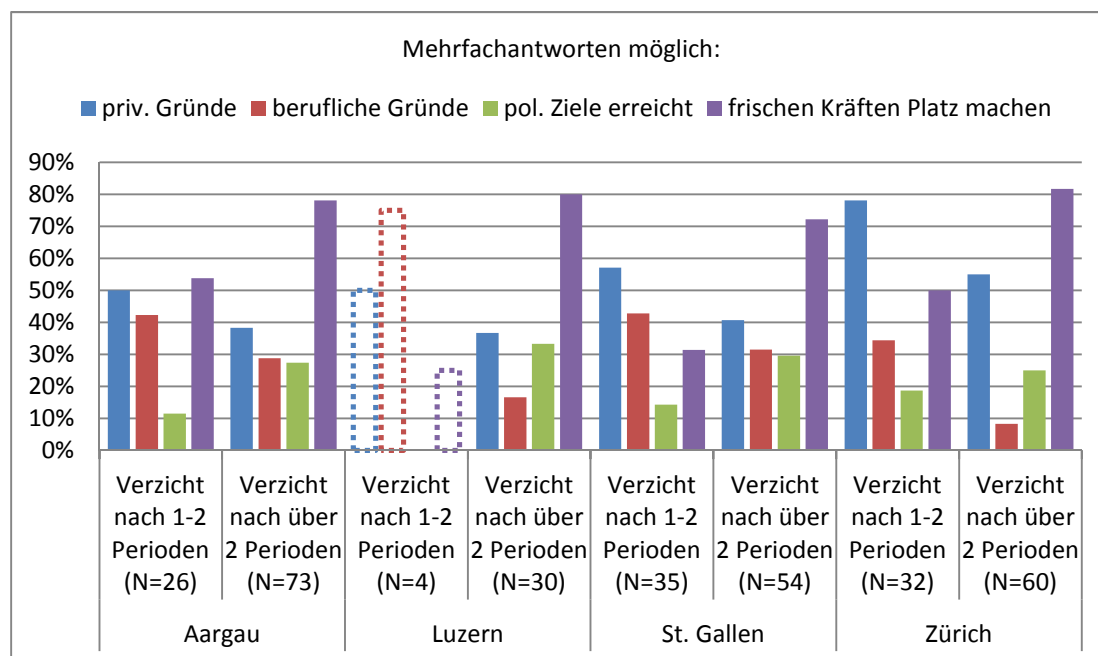
Blicken wir für die Gründe für den Verzicht auf die entsprechende Frage in der Umfrage, so sind die Antworten wenig aufschlussreich. Verglichen werden hier die früh Abtretenden (höchstens zwei Amtsperioden) mit den Abtretenden, welche bereits länger im Amt sind (Abbildung 19).<sup>7</sup> In der ersten Gruppe dominieren erwartungsgemäss die privaten und beruflichen Gründe, in der zweiten Gruppe dominiert die Begründung, frischen Kräften Platz machen zu wollen. Auffällig ist höchstens, dass in den beiden milizförmig organisierten Kantonen Aargau und Zürich besonders viele angeben, frischen

---

<sup>7</sup> Die Frage nach den Gründen wurde nur an jene gerichtet, welche angaben, "bestimmt nicht" für die nächsten Wahlen zu kandidieren.

Kräften Platz machen zu wollen. Dies könnte allenfalls so gedeutet werden, dass sich die Amtsträger bereits nach ein bis zwei Amtsperioden sehr verbraucht fühlen. Überdies geben in Zürich ausgesprochen viele von ihnen an, aus privaten, und nicht etwa aus beruflichen Gründen zu verzichten.

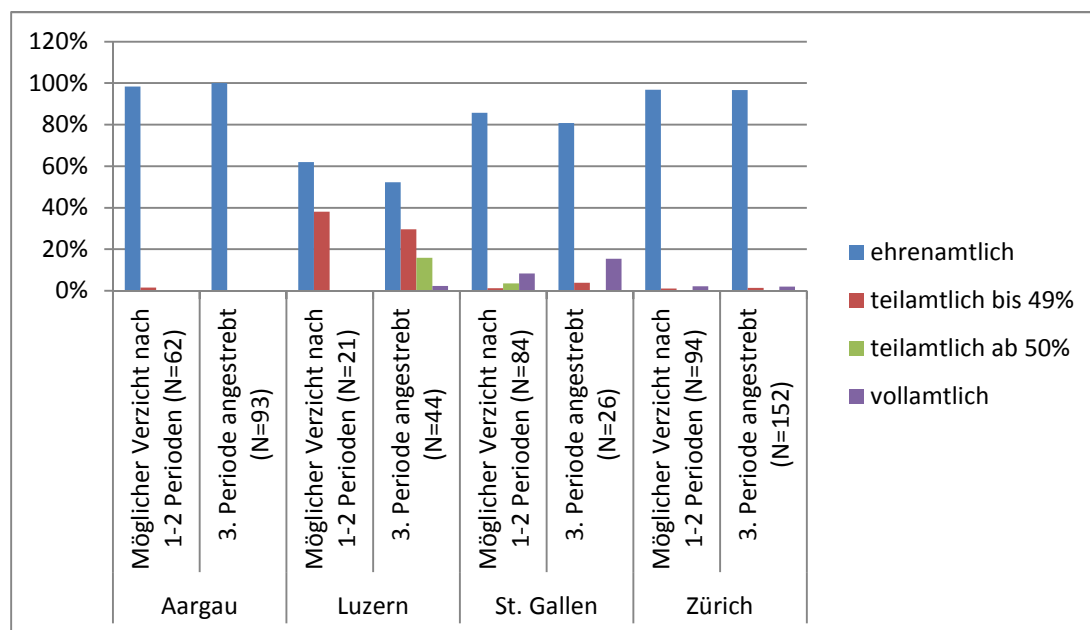
**Abbildung 19: Individuelle Gründe für Verzicht auf erneute Kandidatur – nach Amtsdauer, 2009**



*Anmerkung:* Die Balken geben den Anteil der Befragten wieder, für welchen der jeweilige Grund zutrifft. Die gestrichelten Balken sollen hier nicht interpretiert werden, sie bilden nur vier Befragte ab.

*Quelle:* Eigene Berechnung basierend auf SUZ / KPM / IDHEAP (2011)

**Abbildung 20: Politische Anstellung jener Gemeinderäte, welche frühzeitig auf erneute Kandidatur (eher) verzichten werden – und Vergleichsgruppe, 2009**



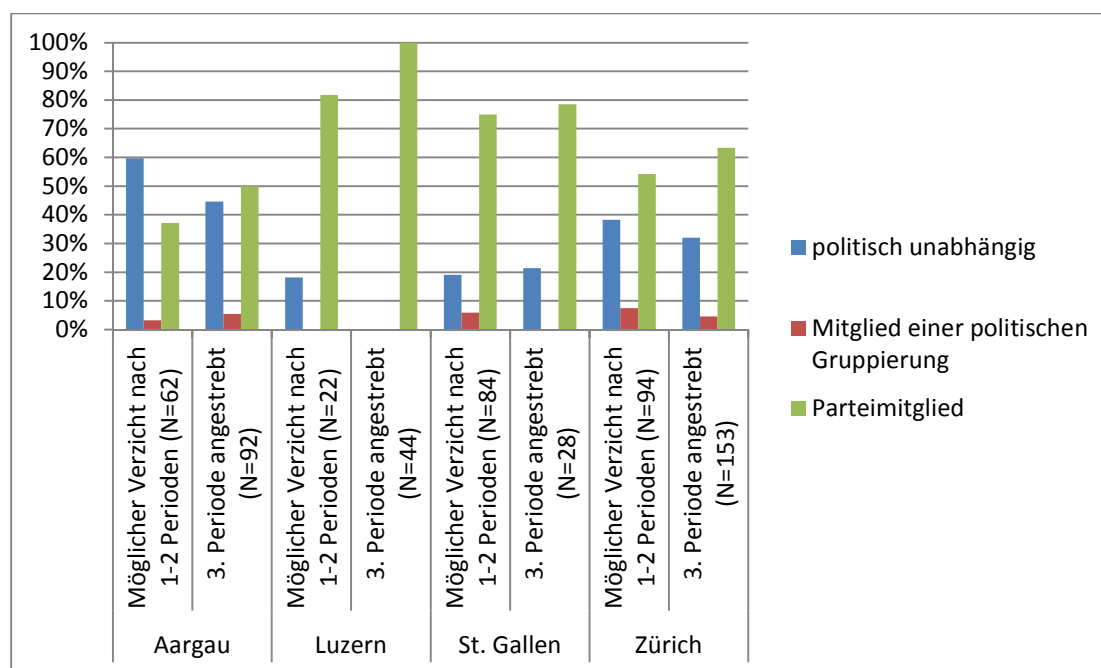
*Anmerkung:* Die Balken geben den Anteil der Befragten wieder, für welchen die jeweilige Eigenschaft zutrifft.

Quelle: Eigene Berechnung basierend auf SUZ / KPM / IDHEAP (2011)

Wenn wir nun wieder die früh Abtretenden mit den längerfristig Ambitionierten in der zweiten Amtsperiode vergleichen, so zeigt die Abbildung zum Anstellungsgrad, dass sich die Teil- und Vollämter in Luzern und St. Gallen erst ab einem Pensum von über 50 Prozent positiv auf einen längerfristigen Einsatz auszuwirken (Abbildung 20).

In der Analyse zur parteipolitischen Verankerung (Abbildung 21) bestätigt sich erneut der äusserst hohe Anteil an politisch Unabhängigen im Kanton Aargau (siehe auch Abbildung 12). Dieser beträgt unter den hier betrachteten Amtsträgern der ersten oder zweiten Amtsperiode gar eindrucksvolle 60 Prozent, womit ein weiterer Anstieg der Anzahl Parteilosen auf gegen die Hälfte der Exekutivmitglieder durchaus realistisch erscheint. Allerdings handelt es sich bei den politisch Unabhängigen auch mehrheitlich um Amtsträger, welche ihr Amt nach ein bis zwei Perioden niederlegen. In der Tat sind es in allen vier Kantonen die Parteimitglieder, welche deutlich häufiger eine dritte Kandidatur erwägen. Für die wenigen Mitglieder anderweitiger politischer Gruppierungen lässt sich hingegen keine Tendenz feststellen.

**Abbildung 21: Parteipolitische Verankerung jener Gemeinderäte, welche frühzeitig auf erneute Kandidatur (eher) verzichten werden – und Vergleichsgruppe, 2009**

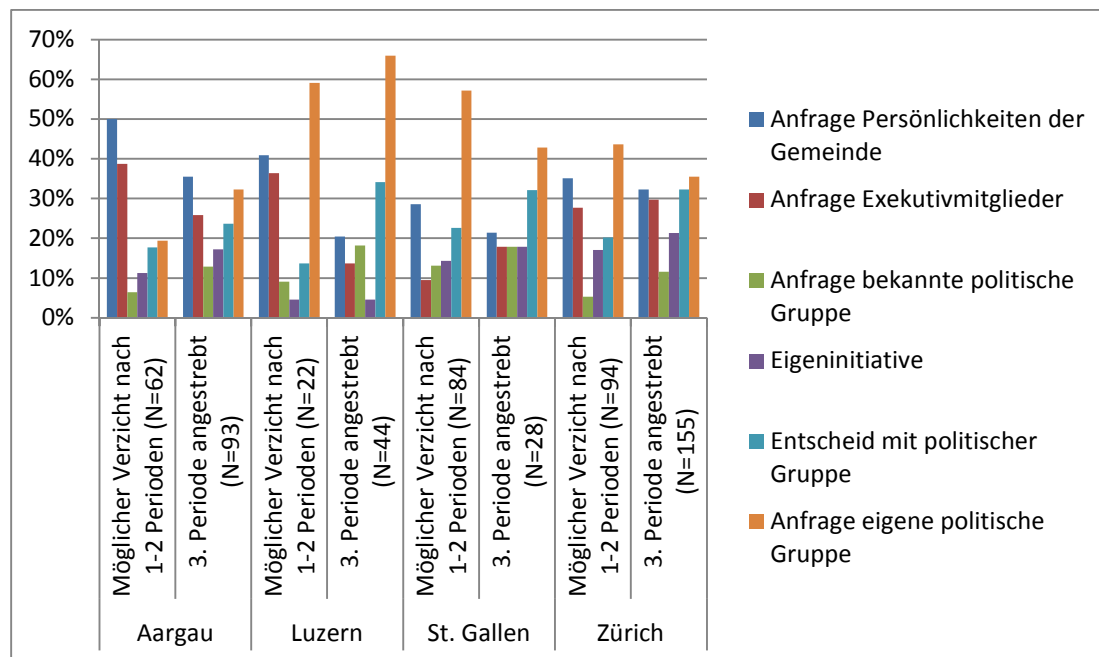


Quelle: Eigene Berechnung basierend auf SUZ / KPM / IDHEAP (2011)

Vielsagend ist auch der Vergleich der Rekrutierungsmuster zwischen den Kantonen (Abbildung 22). Einzig im Kanton Aargau werden die betrachteten Exekutivmitglieder öfters durch Persönlichkeiten der Gemeinde für die Kandidatur angefragt als durch die eigene politische Gruppe. Auch direkte Anfragen durch die Exekutivmitglieder kommen oft vor. Dabei sind es gerade die so rekrutierten Amtsträger, welche in allen Kantonen vergleichsweise früh abtreten, während die Eigeninitiative, der Entscheid mit der politischen Gruppe oder Anfragen durch die eigene oder bekannte politische Gruppen eine bedeutend nachhaltigere Wirkung auf die Amtszeit der Amtsträger hat. Alle diese

Rekrutierungsformen spielen im Kanton Zürich und insbesondere in den professioneller organisierten Kantonen Luzern und St. Gallen eine viel grössere Bedeutung als im Aargau.

**Abbildung 22: Rekrutierung jener Gemeinderäte, welche frühzeitig auf erneute Kandidatur (eher) verzichten werden – und Vergleichsgruppe, 2009**



Quelle: Eigene Berechnung basierend auf SUZ / KPM / IDHEAP (2011)

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Parteien hilfreich sind für eine nachhaltige Rekrutierung von längerfristig engagierten Amtsträgern, allerdings verlieren diese in Aargau und Zürich an Bedeutung, mit eindrücklichen 60 Prozent Parteiloser unter den Aargauer Amtsträgern in der ersten oder zweiten Amtsperiode, welche ihren Abtritt planen.

## 2.4 Exkurs: Die Parteilosen in den Aargauer und Zürcher Gemeinden

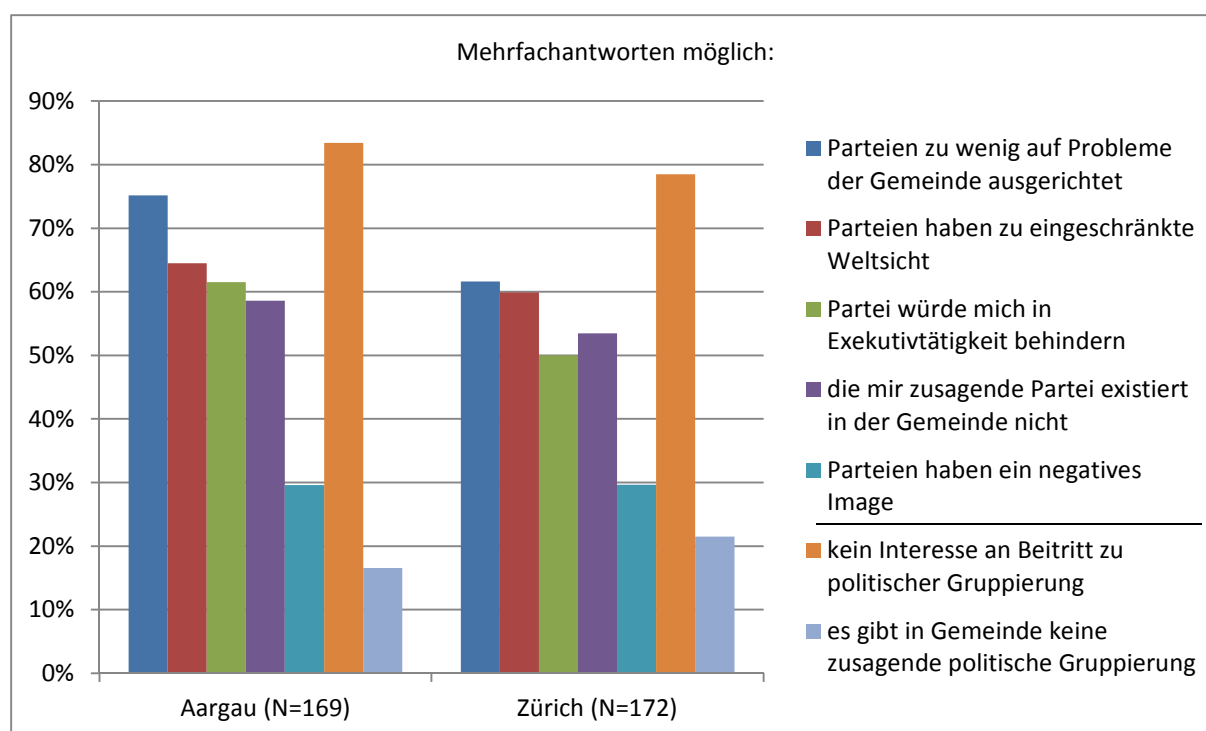
Angesichts der vielen unabhängigen Amtsträger in den milizförmig organisierten Kantonen Aargau und Zürich, sollen diese hier genauer unter die Lupe genommen werden. Zunächst stellt sich die Frage, weshalb die Parteilosen nicht einer Partei oder politischen Gruppierung beitreten (Abbildung 23). Die unabhängigen Amtsträger betrachten Parteien als unnötig (nicht abgebildet), zu wenig Problem orientiert, zu konfliktiv und als Behinderung in der Amtsausführung. Zudem wird Parteien eine eingeschränkte Weltsicht zugeschrieben. Ein negatives Image wird den Parteien hingegen nur von einer Minderheit attestiert. Gleichzeitig zeigen Unabhängige auch gegenüber parteiunabhängigen Gruppierungen wenig Interesse.

Welche tiefgreifenden Veränderungen mit dem zunehmenden Anteil an Parteilosen auf die Gemeindeexekutive haben können, kann anhand der Einschätzungen zu den Eigenschaften der Parteilosen erahnt werden, wobei hier die Ansicht von Parteimitgliedern mit jener der Parteilosen selbst verglichen werden soll (

Abbildung 24). Während sich beide Akteursgruppen einig sind, dass bei Parteilosen die Persönlichkeit wahlentscheidend ist, betonen Parteimitglieder deren Abhängigkeit von Vereinen und Sonderinteressen, ihre Unberechenbarkeit und ihre geringere politische Erfahrung – wobei diese Vorbehalte im Aargau weniger ausgeprägt sind als im Kanton Zürich. Gleichzeitig anerkennen sie aber auch die Bedeutung beruflicher Qualifikationen bei der Wahl von Parteilosen sowie die Möglichkeit autonomer Entscheide. Gerade diese letztere Eigenschaft scheint von den Parteilosen selbst besonders geschätzt zu werden.

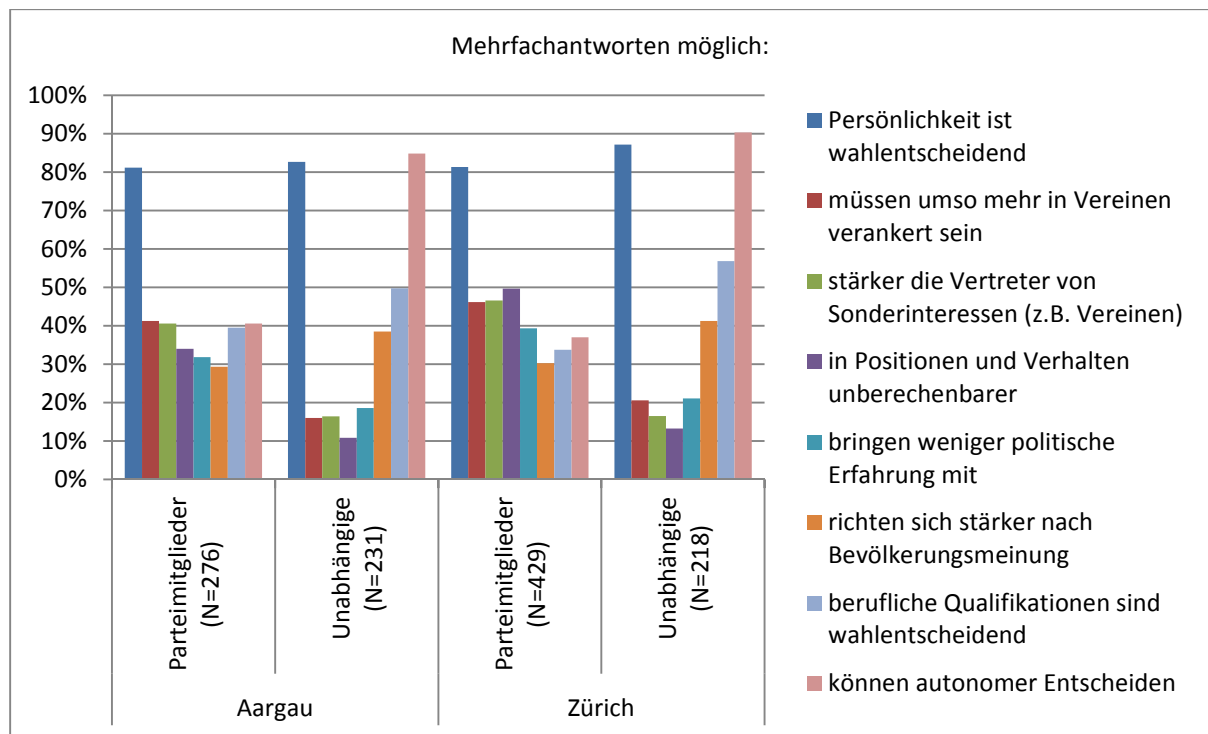
Die Tatsache, dass parteilose Amtsträger die Parteien als unnötig, wenig problemorientiert und belastend betrachten und ihr Bedarf an Entscheidungsfreiheit wohl auch für das beschränkte Interesse an politischen Gruppierungen sorgen dürfte, erschwert die Suche nach Wegen für zukunftssträchtige Formen der ausserinstitutionellen politischen Organisation. Dass Parteien für die Rekrutierung und für die Unterstützung von Exekutivmitgliedern durchaus eine tragende Rolle spielen *können*, bestätigen die oben skizzierten Befunde. Folglich müssen Wege gefunden werden, kommunale, überkommunale und regionale Parteien zu einem verstärkten Engagement mit den Problemen auf kommunaler Ebene zu bewegen, sowie lokale Parteienstrukturen und politische Gruppierungen zu stärken, damit sie ihre Rekrutierungs- und Entlastungsfunktion wieder verstärkt wahrnehmen können.

**Abbildung 23: Gründe von unabhängigen Amtsträgern, keiner Partei oder politischen Gruppierung beizutreten, 2009**



Quelle: Eigene Berechnung basierend auf SUZ / KPM / IDHEAP (2011)

**Abbildung 24: Eigenschaften von Parteilosen aus der Sicht von Parteimitgliedern und Unabhängigen, 2009**



Quelle: Eigene Berechnung basierend auf SUZ / KPM / IDHEAP (2011)





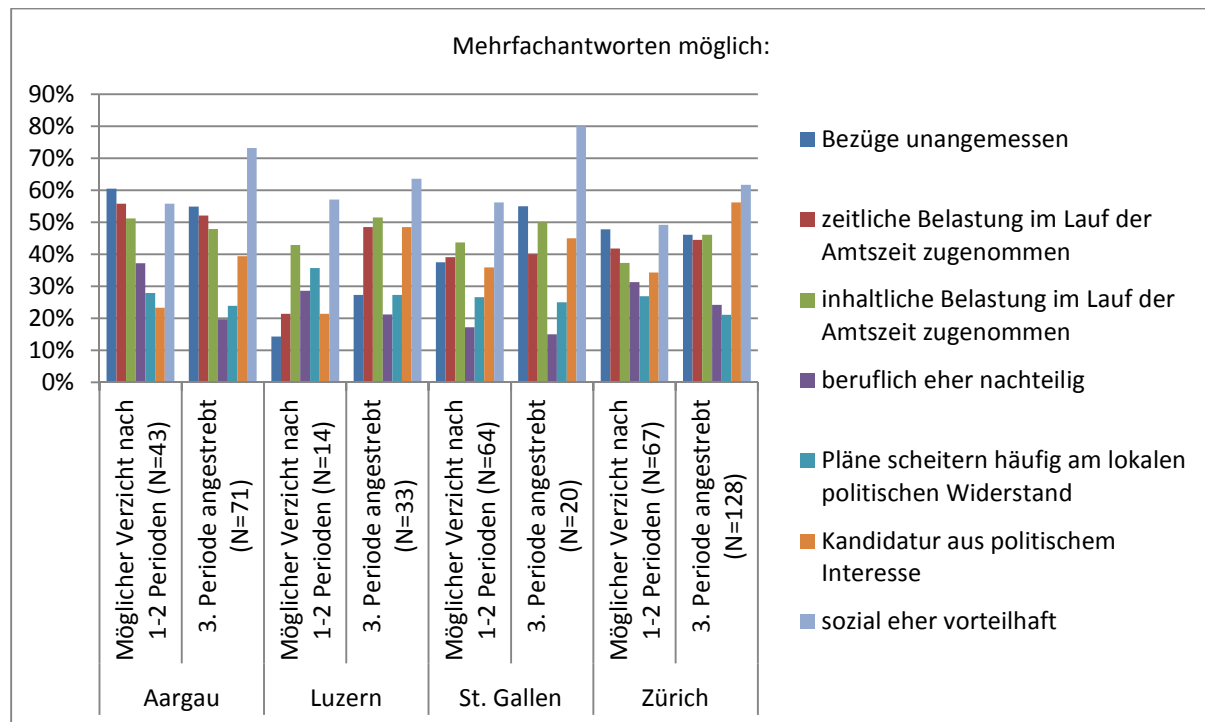
## Modul 3: Synthese und Diskussion verschiedener Reformvorschläge

Im dritten Modul wird eine Synthese der Erkenntnisse aus den beiden vorangehenden Module erstellt. Vor diesem Hintergrund sollen mögliche Modelle zur Reform der Milizorganisation, wie sie in der Forschung und in verschiedenen Schweizer Kantonen gegenwärtig diskutiert werden, systematisch dargestellt und, bezogen auf die Situation im Kanton Aargau, beurteilt werden. Auf diese Weise kann die Diskussion über solche Modelle erstmals anhand eines systematischen Überblicks zu den Rekrutierungsproblemen im Kanton Aargau konkretisiert werden. Gleichzeitig dürften die gewonnen Erkenntnisse durchaus auch für eine fundiertere Diskussion der Reformen in anderen Kantonen von grossem Interesse sein.

### 3.1 Handlungsbedarf aus der Sicht der Aargauer Exekutivmitglieder

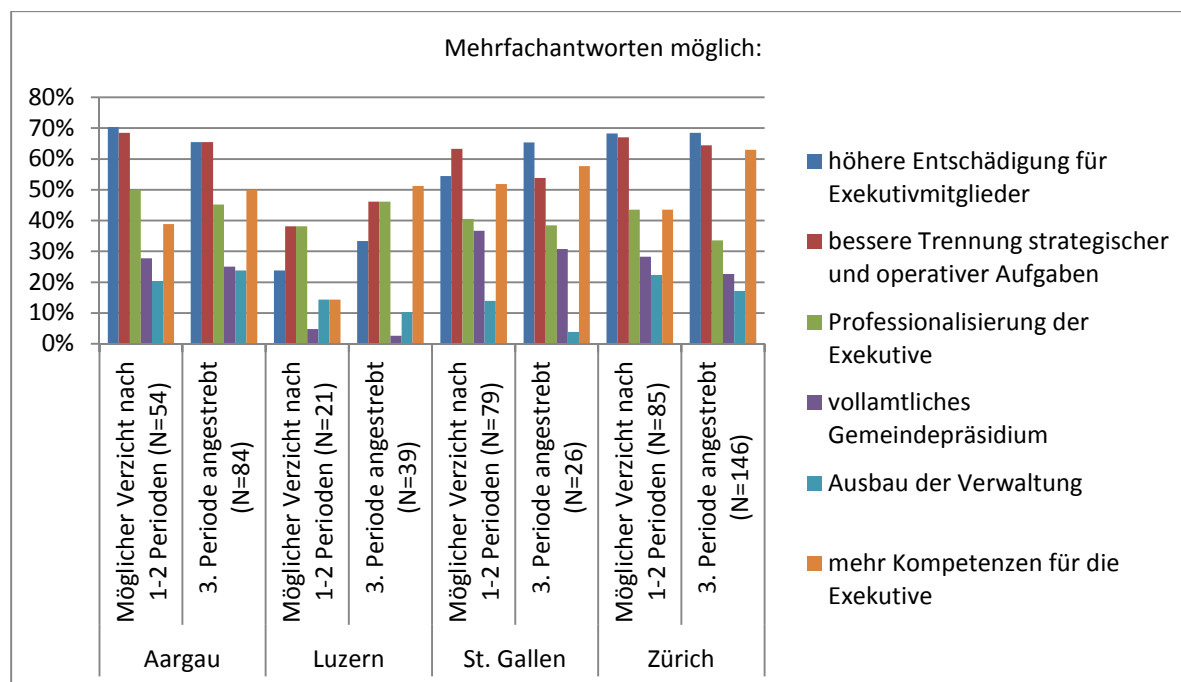
Werden bei der Erwägung von Reorganisationsmassnahmen und Reformen die Einschätzungen und Wünsche der Befragten berücksichtigt, so wird klar, dass sich gerade die früh Abtretenden in den milizförmig organisierten Kantonen Aargau und Zürich besonders häufig über unangemessene Bezüge und steigende zeitliche und inhaltliche Belastung beklagen (Abbildung 25). Zudem wirke sich ihr Amt (eher) nachteilig auf ihren Beruf aus. Interessanterweise schätzen auch sie ihr Amt mehrheitlich als sozial vorteilhaft ein, allerdings wird dieser Aspekt von ihren längerfristig orientierten Kollegen öfters genannt. Diese scheinen zudem intrinsisch durch ihr ausgeprägtes politisches Interesse motiviert zu sein, nicht etwa durch den Willen, der Allgemeinheit oder aber ihrer politischen Gruppe zu dienen (letztere beiden Items nicht abgebildet).

**Abbildung 25: Bedingungen der Amtsausübung jener Gemeinderäte, welche frühzeitig auf erneute Kandidatur (eher) verzichten werden – und Vergleichsgruppe, 2009**



Quelle: Eigene Berechnung basierend auf SUZ / KPM / IDHEAP (2011)

**Abbildung 26: Reformwünsche jener Gemeinderäte, welche frühzeitig auf erneute Kandidatur (eher) verzichten werden – und Vergleichsgruppe, 2009**



Quelle: Eigene Berechnung basierend auf SUZ / KPM / IDHEAP (2011)

Konsequenterweise fordern die Exekutivmitglieder in Aargau und Zürich auch höhere Entschädigungen (Abbildung 26). Dies gilt im Übrigen auch für die – vermutlich gewöhnlichen, nebenamtlich amtierenden – Exekutivmitglieder im Kanton St. Gallen. Relativ zufrieden sind hingegen ihre besser entschädigten Kollegen im Kanton Luzern. Und während angesichts der Teilämter und Verwaltungsführungsreformen im Kanton Luzern eine weitere Professionalisierung auch im Sinne einer besseren Trennung strategischer und operativer Aufgaben nicht mehr als vordringlich erscheint, scheint die Frage der Trennung strategischer und operativer Aufgaben in St. Gallen, mit dem operativ tätigen hauptamtlichen Ammann, noch nicht zufriedenstellend gelöst zu sein. Während die Einführung eines vollamtlichen Gemeindepräsidiums sowie ein Ausbau der Verwaltung nur begrenzt auf Anklang stösst, sprechen sich die Befragten in den milizförmig organisierten Kantonen Aargau und Zürich deutlich für eine bessere Trennung strategischer und operativer Aufgaben aus. Eine weitergehende Professionalisierung der Exekutive findet zudem im Aargau mit knapp der Hälfte der Befragten etwas mehr Unterstützung als im Kanton Zürich. Interessanterweise wünschen sich in allen Kantonen die erneut antretenden Exekutivmitglieder mehr Kompetenzen für die Exekutive, während die Abtretenden insbesondere im Kanton Luzern hier weniger stark das Problem verorten.

Gerade im kommunalen Milizsystem dieser beiden Kantone scheinen die niedrigen Entschädigungen ein Problem zu sein. Zudem wird im Kanton Zürich, und noch stärker im Aargau, eine Professionalisierung von Exekutive und Verwaltungsführung eindeutig gewünscht. Angesichts der niedrigen Popularität eines vollamtlichen Gemeindepräsidiums würde deshalb das Luzerner Teilamt-Modell kombiniert mit professioneller Verwaltungsführung bei den kommunalen Amtsträgern im

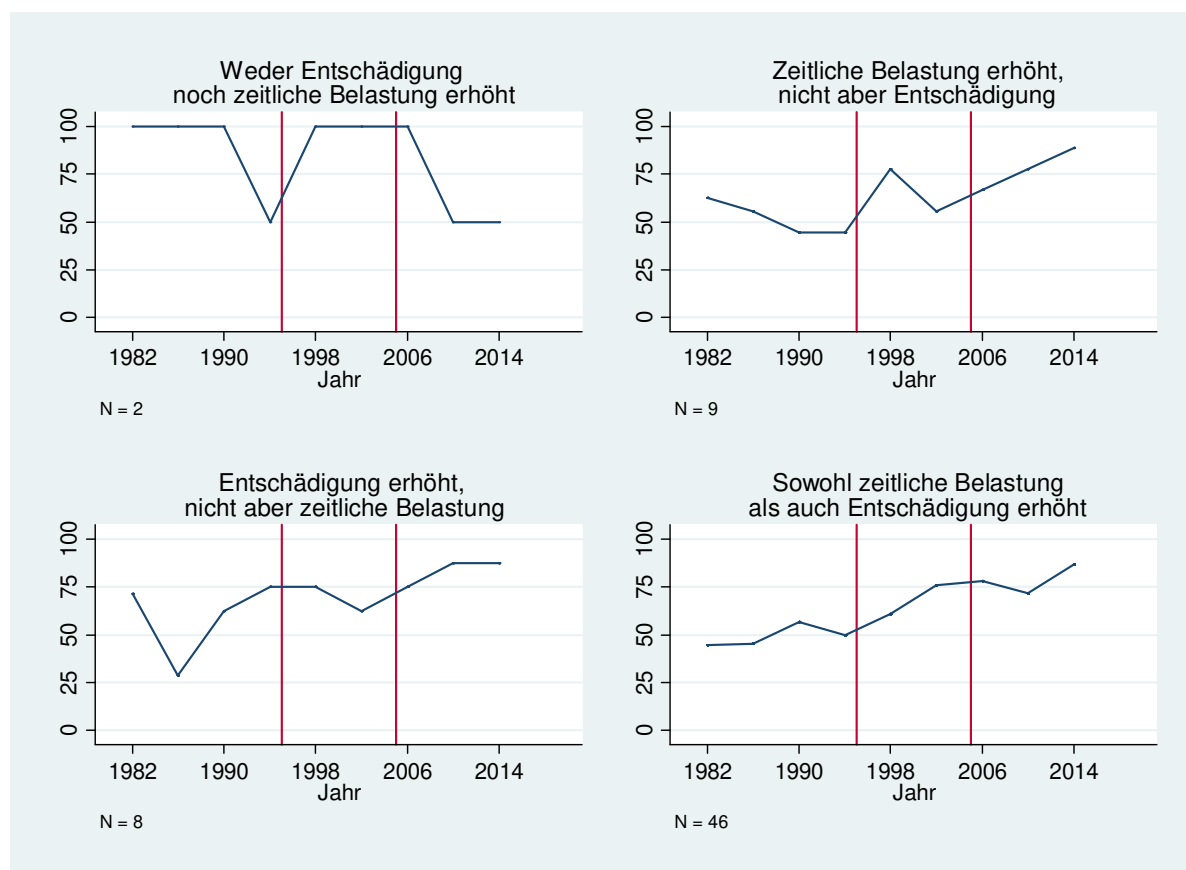
Kanton Aargau vermutlich deutlich besser ankommen. Fraglich ist ohnehin, ob ein hauptamtlicher Gemeindeammann nach dem Ostschweizer Modell nicht einer unerwünschten Abkehr vom Milizsystem gleichkommt, da dem Ammann das zweite Standbein in der Berufswelt fehlt und eine Abwahl mit existenziellen Konsequenzen verbunden wäre (vgl. auch *avenir suisse* 2012; Wiesmann 2011).

### 3.2 Höhere Entschädigungen und Teilämter nach Luzerner Vorbild?

Dass im Nebenamtsmodell der Aargauer und Zürcher Gemeinden die Arbeitsbelastung beträchtlich und die Entschädigung mässig ist, konnte im Vergleich mit den professionelleren Gemeinden in Luzern und St. Gallen bereits aufgezeigt werden (s. Abschnitt 1.1.). Nun stellt sich die Frage, ob höhere Entschädigungen und Teilämter den Rekrutierungsproblemen in den betroffenen periurbanen und ländlich geprägten Gemeinden auch wirklich entgegenwirken können. Hinweise zu dieser Frage können gefunden werden, indem untersucht wird, ob bereits für die heutigen Unterschiede in den Entschädigungen, zeitlichen Belastungen und Anstellungsformen in diesen Gemeinden unterschiedliche Entwicklungen hinsichtlich der unumstrittenen Wahlen aufgezeigt werden können.

Berücksichtigt werden in den folgenden Analysen folglich lediglich die betroffenen Gemeindetypen, namentlich die periurbanen Gemeinden, ländlichen Pendlergemeinden sowie agrar-gemischten Gemeinden. Abbildung 27 stellt die Entwicklung der Rekrutierungsprobleme in Abhängigkeit von der Entwicklung der zeitlichen Belastung einerseits und der Entschädigung andererseits dar. Dabei zeigt sich zunächst, dass in den meisten betrachteten Gemeinden sowohl die zeitliche Belastung, als auch die Entschädigung zwischen 1995 und 2005 zugenommen hat (unterer rechter Quadrant), wobei hier die erhöhte Entschädigung die Zunahme der Rekrutierungsprobleme kaum merklich verhindern konnte (vgl. zum Quadrant rechts oben). Dabei dürfte es sich in vielen Fällen ohnehin um nur eine leichte Erhöhung der Entschädigung gehandelt haben. Darauf, dass das vorgängige Niveau bereits niedrig war, lassen die Gemeinden vermuten, welche die Entschädigungen erhöht haben, obwohl die zeitliche Belastung nicht angestiegen ist (Quadrant unten links). Zwar haben in diesem Fall die Rekrutierungsprobleme im Zeitfenster der erhöhten Entschädigung nicht weiter zugenommen, aber seither hat sich auch in diesen Gemeinden die Lage verschärft, so dass (leicht) erhöhte Entschädigungen und die vorübergehende Eindämmung zusätzlicher Belastungen wohl nur ein Teilrezept für den Erhalt einer grösseren Auswahl an Kandidierenden darstellen.

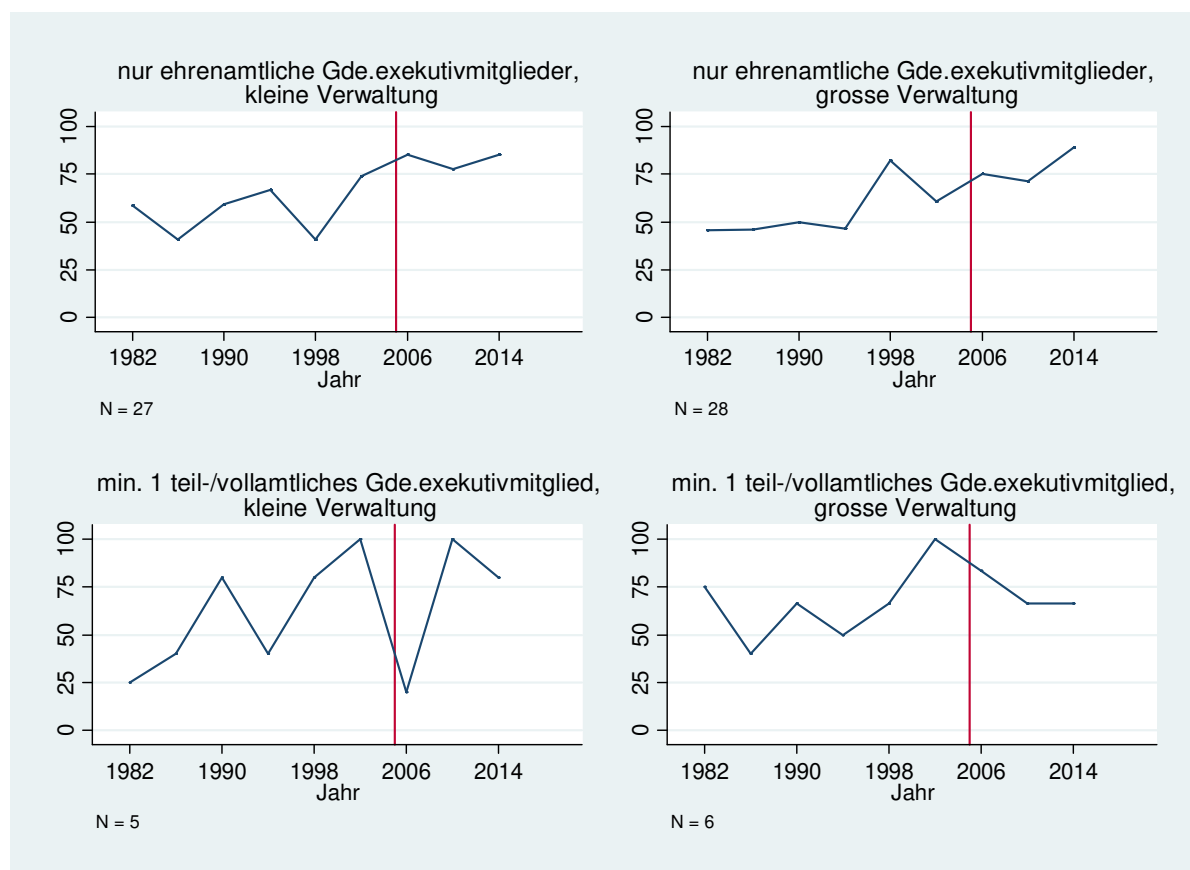
**Abbildung 27: Anteil unumstrittener Wahlen (%) in 1. Wahlgängen der Gemeinderatswahlen nach Entwicklung von Entschädigung und zeitlicher Belastung zwischen 1995 und 2005 – nur periurbane Gemeinden, ländliche Pendlergemeinden und agrar-gemischte Gemeinden im Kanton Aargau, 1982-2014**



*Bemerkungen und Quellen:* Entwicklung von Entschädigung und zeitlicher Belastung basierend auf KPM / IDHEAP (2005). Aufgrund der Antwortquote in der Umfrage und der Abdeckung durch Wahlprotokolle können 60 von insgesamt 146 periurbanen Gemeinden, ländlichen Pendlergemeinden und agrar-gemischten Gemeinden im Kanton Aargau ausgewertet werden (Summe aller N; Stand der Typologie: 2014). Siehe zudem Angaben zu Abbildung 6.

Als nächstes soll die Entwicklung der Rekrutierungsprobleme in Abhängigkeit der Anstellungsform der Gemeindeexekutive und der Verwaltungsgrösse aufgezeigt werden (Abbildung 28). In den zahlreichen nebenamtlichen Exekutiven der untersuchten periurbanen und ländlich geprägten Gemeinden kann ein klarer Trend hin zu unumstrittenen Wahlen festgestellt werden, in Gemeinden mit ausgebauter Verwaltung genauso wie in Gemeinden mit kleiner Verwaltung. In den erfassten Gemeinden mit mindestens einem teil- oder vollamtlichen Exekutivmitglied ist hingegen kein klarer Trend feststellbar, wobei sich die Untersuchung hier aufgrund der beschränkten Datenverfügbarkeit auf nur fünf Gemeinden mit unterdurchschnittlicher Verwaltungsgrösse und vier Gemeinden mit überdurchschnittlicher Verwaltungsgrösse beschränkt. Dennoch zeichnet sich auch hier ab, dass Gemeinden mit stärker ausgebauter Verwaltung über die gesamte Beobachtungsdauer etwas weniger stark von Rekrutierungsproblemen betroffen sind, wobei insbesondere die Fälle mit ausgebauter Verwaltung und teilamtlichen Mitgliedern eine stärkere Professionalisierung wünschbar erscheinen lassen.

**Abbildung 28: Anteil unumstrittener Wahlen (%) in 1. Wahlgängen der Gemeinderatswahlen nach Anstellungsform der Gemeindeexekutive und Verwaltungsgrösse zum Jahr 2005 – nur periurbane Gemeinden, ländliche Pendlergemeinden und agrar-gemischte Gemeinden im Kanton Aargau, 1982-2014**



*Bemerkungen und Quelle:* Grosse Verwaltung = Personalbestand der Verwaltung über kantonalem Durchschnitt, kleine Verwaltung = Personalbestand unter kantonalem Durchschnitt. Professionalisierungsgrad und Verwaltungsgrösse basierend auf KPM / IDHEAP (2005). Siehe zudem Angaben zu Abbildung 27.

Aufgrund der niedrigen Fallzahlen erschien eine Auswertung anhand von dichotomen Variablen zur Zunahme von zeitlichem Aufwand und Entschädigung, bzw. zur Professionalisierung der Exekutive und Verwaltungsgrösse als ausreichend. Für differenziertere Vergleiche von zeitlichem Aufwand, Entschädigung und Pensum im Einzelfall soll hier aber auf eine entsprechende Umfrage der Gemeindeammänner-Vereinigung verwiesen werden (Gemeindeammänner-Vereinigung des Kantons Aargau 2013).

### 3.4 Verwaltungsführungsreformen im Kanton Aargau

Der Kanton Aargau verfügt über eine Mehrheit kleiner Gemeinden (unter 2000 Einwohner) und ist diesbezüglich am ehesten mit dem Kanton Luzern vergleichbar (s. Abbildung 32 im Anhang). Der Kanton St. Gallen hat viele mittelgrosse Gemeinden, während im Kanton Zürich die ganze Bandbreite zu finden ist. Zusätzlich dominieren sowohl im Aargau als auch in Luzern eher ländliche Gemeinden, wobei es sich im Aargau schwergewichtig um Pendlergemeinden handelt, in Luzern aber um agrar-gemischte Gemeinden (s. Abbildung 33 im Anhang). Gleichzeitig weist der Aargau aber auch einen

beträchtlichen Anteil an sub- und periurbanen Gemeinden auf, dem dominanten Gemeindetypus im Kanton Zürich. Die St. Galler Gemeinden schliesslich sind oft mittelgross und städtisch bis industriell geprägt.

Angesichts der strukturellen Ähnlichkeiten erstaunt es nicht, dass die Diskussion möglicher Reorganisationsmassnahmen in den Aargauer Gemeinden davon geprägt ist, was im Kanton Luzern bereits praktiziert wird. Zwar hat gemäss unserer 2014 durchgeführten Umfrage keine der befragten Aargauer Gemeinden in den letzten zehn Jahren Teilämter für ihre Exekutivmitglieder eingeführt. Vielmehr galt das Interesse bisher dem neuen Verwaltungsführungsmodell, welches seit 2008 in immer mehr Gemeinden eingeführt wurden, und zwar im Kanton Luzern und zunehmend auch in Gemeinden anderer Kantone (Aschwanden 2014). Dabei geht es um das sogenannte 'Modell Verwaltungsrat'. Das neue Gemeindegesetz (Grosser Rat des Kantons Luzern 2005) räumt den Gemeinden nämlich grössere Freiheit bei der Organisation des Gemeinderats und der Verwaltungsführung ein, womit die Gemeinden auch verpflichtet wurden, auf Anfang 2008 ihre neuen oder revidierten Gemeindeordnungen in Kraft zu setzen. Der Verband Luzerner Gemeinden (2005) erstellte daraufhin einen Leitfaden zur Erarbeitung solcher Gemeindeordnungen, in welchem als Entscheidungshilfe verschiedene typische Verwaltungsführungsmodelle festgehalten werden:

- Gemeinderat als '**Verwaltungsrat**' mit **Geschäftsleitung/CEO**: Gemeinderat konzentriert sich auf strategische Führung und verzichtet auf Linienverantwortung, meist Gemeindeschreiber/in als Verwaltungsdirektor/in, Führung der Departemente durch Kaderleute
- Gemeinderat als '**Verwaltungsrat**' mit **Verwaltungsratsdelegiertem**: Wie oben, aber Gemeindepräsident oder anderes Mitglied des Gemeinderats als Verwaltungsdirektor/in
- Gemeinderat als '**Geschäftsleitung**' mit **strategischer Ressortverantwortung**: Gemeinderäte führen je ihr Ressort, haben aber für operative Arbeiten Kaderpersonen als Abteilungsleiter unter sich
- Gemeinderat als **politisches Führungs- und administrativ vollziehendes Organ** (auch: Modell 'Sachbearbeitung'): Strategische Führung beim Gemeinderat, Gemeinderäte führen je ihr Ressort, wo sie auch operative und administrative Arbeiten ausführen

Dabei werden die Gemeinden animiert, nicht einfach an der geltenden kantonalen Normalorganisation festzuhalten, sondern im Rahmen eines Organisationsentwicklungsprozesses geforderte Leistungssteigerungen, finanzielle Langzeitwirkungen, Rekrutierungsschwierigkeiten und demokratische Erwartungen der Bevölkerung abzuwägen.

Da in der öffentlichen Debatte auch die Ostschweizer Institution des hauptamtlichen Gemeindepräsidenten (Modell 'Primus') als mögliche Option zur Professionalisierung des Milizsystems gehandelt wird (Wiesmann 2011; Rügger 2013), befragten wir die Aargauer Gemeindeschreiber, ob in ihren Gemeinden Führungsmodelle umgesetzt wurden, welche dem Modell Primus, Geschäftsleitung oder Verwaltungsrat entsprechen würden (Tab. 1). Andernfalls wurde davon ausgegangen, dass in den Gemeinden das Modell 'Sachbearbeitung' zutrifft, welches zumindest in kleineren Gemeinden der gängigen Praxis entspricht. Bei der Interpretation der Tabelle ist zu beachten, dass es sich um subjektive Einschätzungen der Gemeindeschreiber handelt. Im Einzelfall

dürften die effektiv vorzufindenden Modelle der Verwaltungsführung aber mehr oder weniger stark von den von uns beschriebenen Modellen abweichen.<sup>8</sup>

**Tabelle 2: Verteilung der Führungsmodelle auf die Gemeindetypen im Kanton Aargau, Stand 2014**

Gemeindetyp	Modell	Sach- bearbeitung	Geschäfts- leitung	Primus	Verwaltungs- rat	Total
Zentren		-	-	1 (33%)	2 (67%)	3 (100%)
Suburbane Gemeinden		7 (33%)	5 (24%)	5 (24%)	4 (19%)	21 (100%)
Einkommensstarke Gemeinden		-	-	-	1 (100%)	1 (100%)
Periurbane Gemeinden		9 (36%)	8 (32%)	-	8 (32%)	25 (100%)
Industrie / tertiäre Gemeinden		5 (33%)	9 (60%)	-	1 (7%)	15 (100%)
Ländliche Pendlergemeinden		34 (63%)	14 (26%)	-	6 (11%)	54 (100%)
Agrar-gemischte Gemeinden		2 (50%)	1 (25%)	1 (25%)	-	4 (100%)
Total		58 (47%)	37 (30%)	6 (5%)	22 (18%)	123 (100%)

*Anmerkung:* Die Prozentwerte in den Klammern geben die Verteilung innerhalb der einzelnen Zeilen bzw. Gemeindetypen wieder.

*Quelle:* Eigene Umfrage im Kanton Aargau (2014)

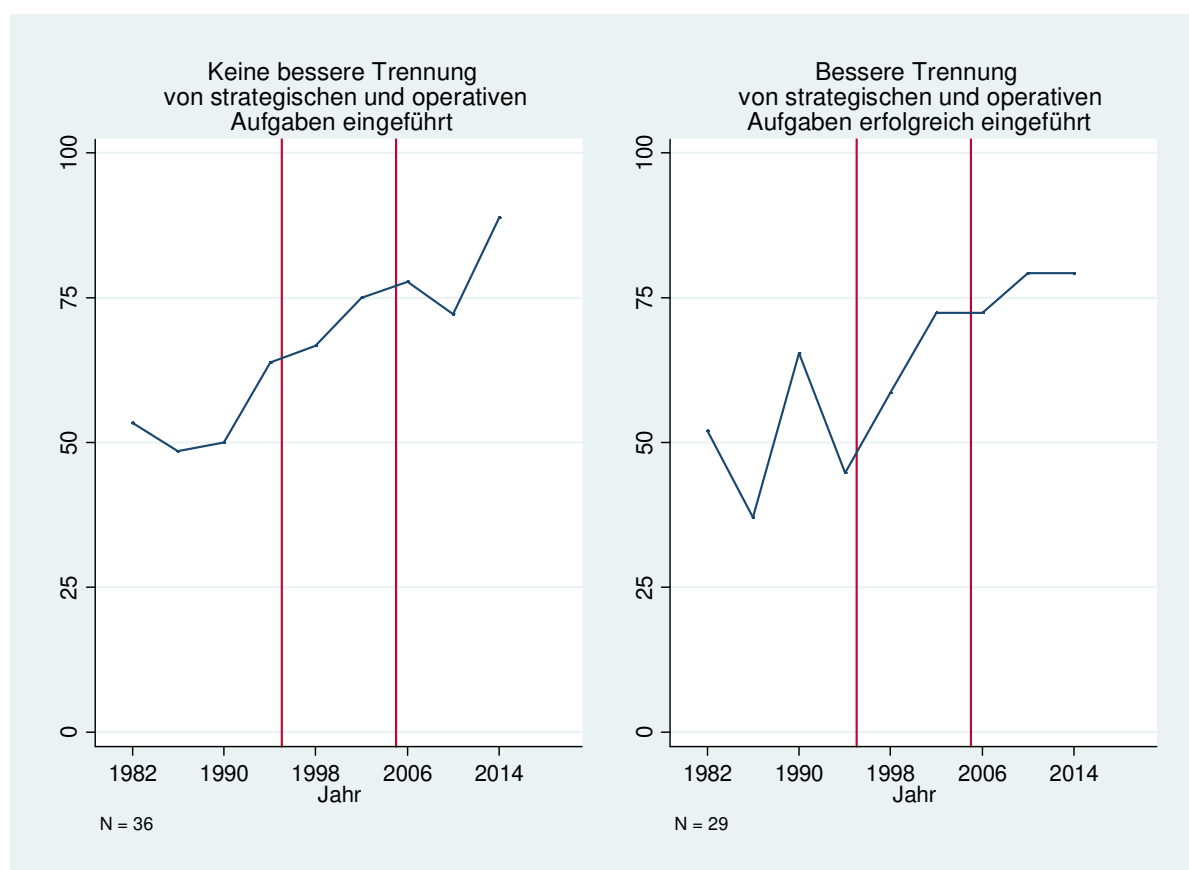
Obwohl gerade ländliche Pendlergemeinden nach wie vor mehrheitlich dem Modell Sachbearbeitung nachleben, ist es doch beachtlich, dass selbst hier mehrere Gemeinden angeben, das Modell Verwaltungsrat eingeführt zu haben. Hier wie auch in den anderen Gemeindetypen handelt es sich fast ausnahmslos um das Modell Verwaltungsrat mit Gemeindeschreiber als CEO, was angesichts der ausbleibenden Teil- und Vollämter in den Aargauer Gemeindeexekutiven auch nicht anders zu erwarten war. Es darf auch vermutet werden, dass ein näherer Blick auf die Verwaltungsführung in diesen Gemeinden grosse Unterschiede in der Ausgestaltung dieses Modells offenlegen würde. Insbesondere im Vergleich zu den Luzerner Gemeinden dürften die politischen und administrativen Abläufe wesentlich anders ablaufen, da in vielen Aargauer Gemeinden das traditionelle Ressortsystem eine strikte Trennung strategischer und operativer Aufgaben erschweren dürfte, während das System

<sup>8</sup> Für Wortlaut der vorgegebenen Umfrageitems siehe Frage 8 im Anhang B.

der Teilämter in Luzern einer Konzentration des Gemeinderats auf ressortübergreifende strategische Fragen möglicherweise zuträglicher ist. Es stellt sich insbesondere die Frage, ob eine Professionalisierung gemäss dem Modell Verwaltungsrat überhaupt kompatibel ist mit dem Aargauer Rekrutierungssystem, in welchem die meist Vollzeitberufstätigen ihr Gemeinderatsmandat nach wie vor im Nebenamt ausüben. Wie wir in Abschnitt 2.1 gesehen haben, führen die Luzerner Teilämter zu einer völlig anderen Rekrutierungsbasis, in welcher gut ausgebildete Teilerwerbstätige aus dem öffentlichen Sektor viel stärker vertreten sind, während Aargauer Gemeinden stärker auf das technische Know-How aus dem Privatsektor setzt, welches für die Verwaltungsführung in den einzelnen Ressorts unabdingbar ist.

Das Modell Primus mit hauptamtlichem Gemeindepräsident ist neben Aarau vor allem in einzelnen suburbanen Gemeinden zu finden, wobei dieses Modell mit Ausnahme einer Gemeinde bereits vor mehr als zehn Jahren eingeführt wurde. Stärker verbreitet ist das ebenfalls schon länger erprobte Modell Geschäftsleitung, wie es auch in gut einem Dutzend der ländlichen Pendlergemeinden vorherrscht.

**Abbildung 29: Anteil unumstrittener Wahlen (%) in 1. Wahlgängen der Gemeinderatswahlen nach Trennung strategischer und operativer Aufgaben zwischen 1995 und 2005 – nur periurbane Gemeinden, ländliche Pendlergemeinden und agrar-gemischte Gemeinden im Kanton Aargau, 1982-2014**



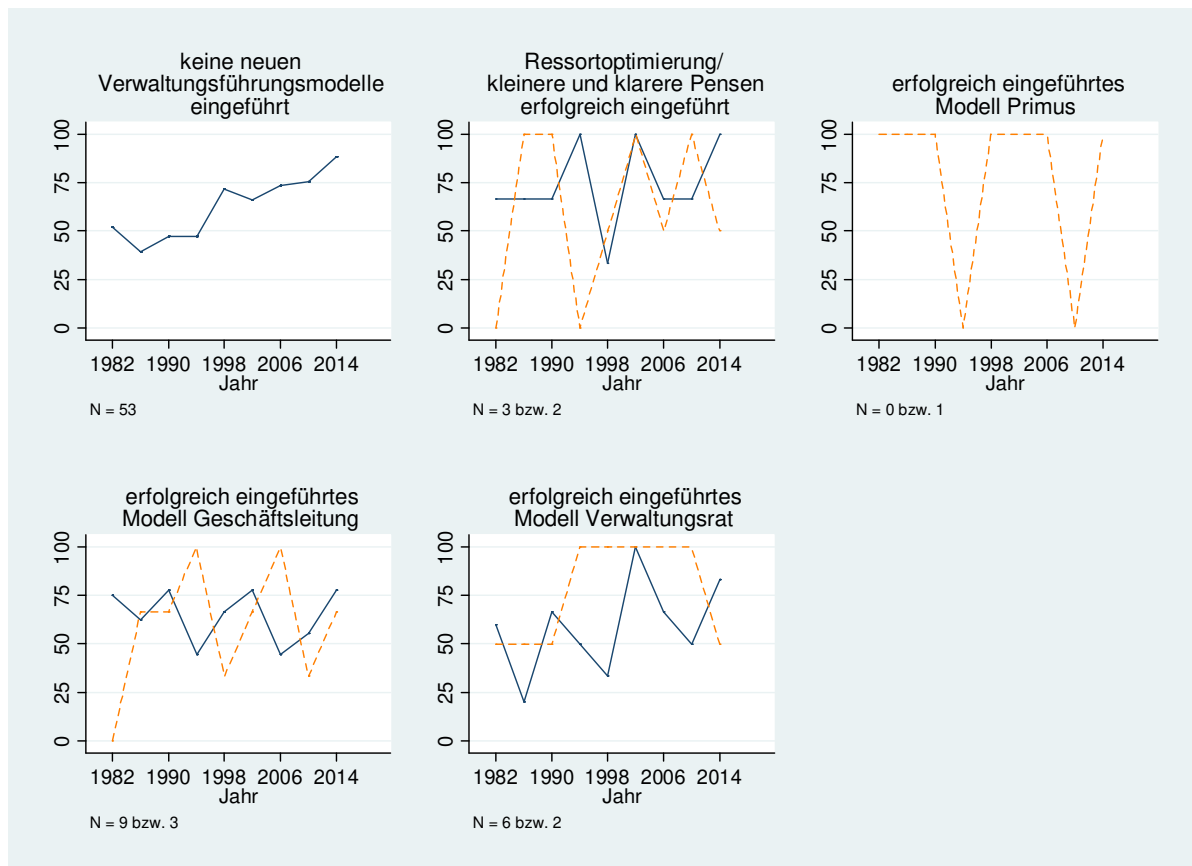
*Bemerkungen und Quelle:* Vgl. Abbildung 27.



Für die vergleichende Analyse der Entwicklung der Rekrutierungsprobleme und der gewählten Reorganisationsmassnahmen sollen hier wiederum nur die periurbanen Gemeinden, die ländlichen Pendlergemeinden und die agrar-gemischten Gemeinden betrachtet werden. Zwei von fünf der erfassten Gemeinden haben zwischen 1995 und 2005 eine bessere Trennung von strategischen und operativen Aufgaben eingeführt. Während in diesen Gemeinden die Wahlen von 1994 und 1986 eher umstritten waren, waren sie in der Periode der Einführung der Massnahmen mit einem steilen Anstieg an unumstrittenen Wahlen konfrontiert. Die Vergleichsgruppe ohne Massnahmen zwischen 1995 und 2005 zählte hingegen bereits im Vorfeld mehrheitlich mit unumstrittenen Wahlen und die Zunahme erfolgte weniger abrupt. Da unumstrittene Wahlen nach 2005 in beiden Gruppen weiter zunehmen, kann für diese Massnahme keine lindernde Wirkung nachgewiesen werden.

Weiter wollen wir die Rekrutierungsprobleme auch noch gesondert nach unternommenen Verwaltungsführungsreformen nachzeichnen. Während für Gemeinden mit ausbleibenden Reformen über die letzten drei Jahrzehnte ein klarer Trend zu unumstrittenen Wahlen festgestellt werden kann, ist es aufschlussreich, die Entwicklung der Rekrutierungsprobleme für die Gemeindegruppen zu beobachten, welche die eine oder andere Reorganisationsmassnahme umgesetzt haben. Die drei Gemeinden welche ihre Ressort- oder Pensioptimierung (vgl. Rüegger 2013) bereits vor mehr als fünf Jahren durchgeführt haben, kämpfen offenbar schon länger mit Rekrutierungsproblemen. Die eine Gemeinde, welche sich innerhalb der letzten fünf Jahre für einen vollamtlichen Gemeindeammann entschloss, ist ebenfalls seit längerem mit wiederholten unumstrittenen Wahlen konfrontiert. Das Modell Geschäftsleitung wurde in neun Gemeinden schon länger erprobt und scheint sich dort bewährt zu haben. In den Gemeinden mit dem Modell Verwaltungsrat kommt es hingegen nach wie vor zu unumstrittenen Wahlen. Natürlich dürfen von diesen Einzelfällen keine deterministischen Zusammenhänge abgeleitet werden. Vielmehr sollen sie als Illustration dafür dienen, dass Rekrutierungsprobleme in einzelnen Gemeinden durch den Verzicht auf Reformen verschärft werden können, während durch Problemdruck ausgelöste Verwaltungsführungsreformen nicht zwingend zu einer Entspannung führen müssen. Entscheidend dürfte vielmehr die konkrete Ausgestaltung der Reformen sein, zudem müssen die Reformen mit dem Professionalisierungsgrad der Verwaltung, den zeitlichen Ressourcen der Amtsträger sowie der lokalen Rekrutierungsbasis abgestimmt sein.

**Abbildung 30: Anteil unumstrittener Wahlen (%) in 1. Wahlgängen der Gemeinderatswahlen nach Verwaltungsführungsreformen zum Jahr 2014 – nur periurbane Gemeinden, ländliche Pendlergemeinden und agrar-gemischte Gemeinden im Kanton Aargau, 1982-2014**

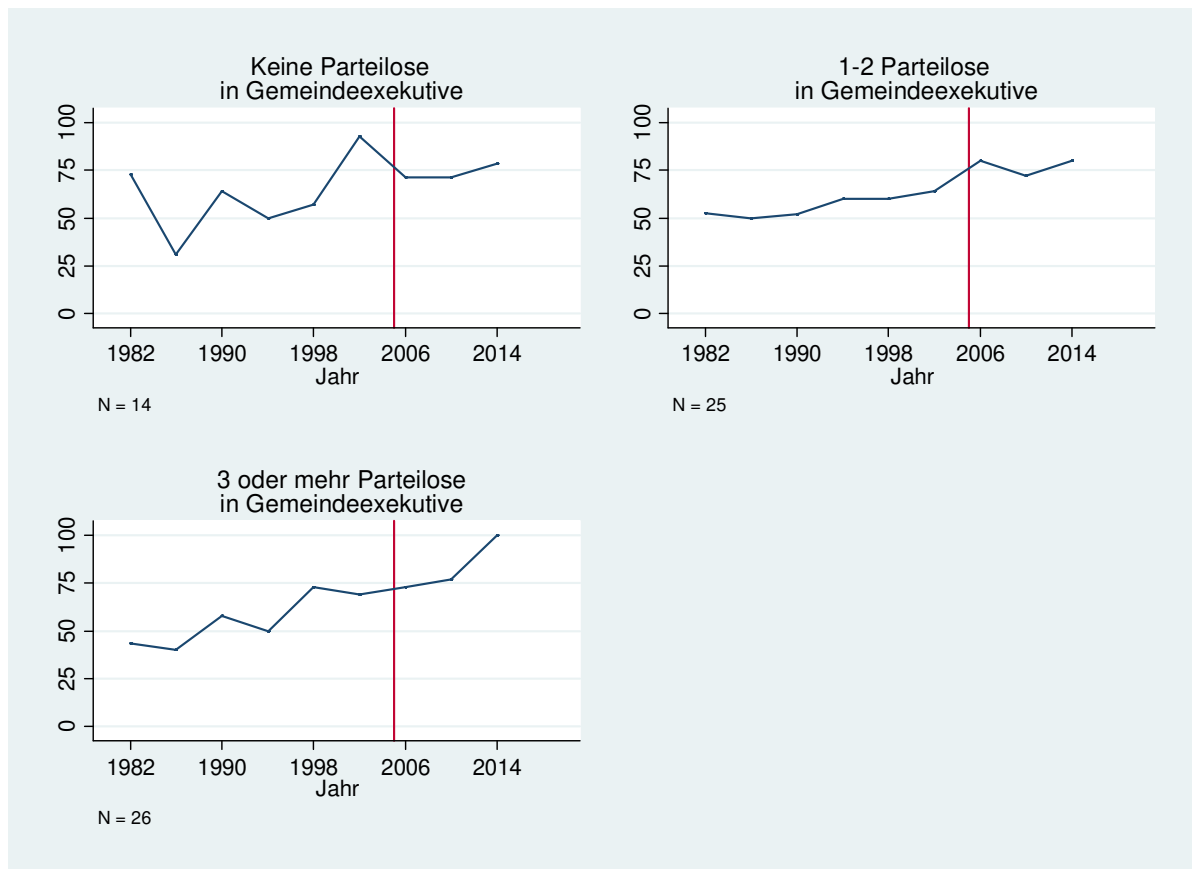


*Bemerkungen und Quelle:* Blau-solide Linie = erfolgreiche Einführung vor mehr als 5 Jahren; orange-gestrichelte Linie = erfolgreiche Einführung in den vergangenen 5 Jahren; Referenzkategorie „keine neuen Verwaltungsführungsmodelle eingeführt“ wenn keine der übrigen Verwaltungsführungsmodelle erfolgreich eingeführt worden waren (inkl. 'Versuch ohne Erfolg' und 'in Planung'). Die jeweils erstgenannte Zahl gibt die Anzahl Gemeinden der blau-soliden Linie an. Aufgrund der Antwortquote in der Umfrage und der Abdeckung durch Wahlprotokolle können 75 von insgesamt 146 periurbanen Gemeinden, ländlichen Pendlergemeinden und agrar-gemischten Gemeinden im Kanton Aargau ausgewertet werden. Siehe zudem Angaben zu Abbildung 27.

### 3.4 Aargauer Professionalisierung – mit oder ohne Lokalparteien?

In einer letzten Auswertung soll die Auswirkung der zunehmenden Zahl an Parteilosen im Kanton Aargau auf die Rekrutierungsprobleme in den betrachteten periurbanen und ländlich geprägten Gemeinden untersucht werden (Abbildung 31). Tatsächlich zeigt sich, dass Gemeinden mit zahlreichen parteilosen Exekutivmitgliedern zum Jahr 2005 heute die höchsten Rekrutierungsprobleme haben, während in komplett von Parteivertretern besetzten Gemeinden der Trend weniger deutlich Richtung unumstrittene Wahlen verläuft.

**Abbildung 31: Anteil unumstrittener Wahlen (%) in 1. Wahlgängen der Gemeinderatswahlen nach Anzahl Parteilosen in der Gemeindeexekutive zum Jahr 2005 – nur periurbane Gemeinden, ländliche Pendlergemeinden und agrar-gemischte Gemeinden im Kanton Aargau, 1982-2014**



*Bemerkungen und Quelle:* Aufgrund der Antwortquote in der Umfrage und der Abdeckung durch Wahlprotokolle können 60 von insgesamt 146 periurbanen Gemeinden, ländlichen Pendlergemeinden und agrar-gemischten Gemeinden im Kanton Aargau ausgewertet werden. Siehe zudem Angaben zu Abbildung 27.

Sollte im Kanton Aargau dem Wunsch der Exekutivmitglieder nach Professionalisierung nachgekommen werden, sei es durch angemessenere Entschädigungen, durch Teilämter, durch neue Verwaltungsführungsmodelle, oder durch eine Kombination davon, stellt sich die Frage, ob die Rekrutierung in diesen Fällen angesichts der schwachen Lokalparteien im Kanton Aargau gewährleistet werden kann. Da die entsprechenden Modelle in Luzern jeweils hauptsächlich mit Parteivertretern umgesetzt ist, bleibt unklar, ob und wie ein professionelles System ohne die Unterstützung der Lokalparteien – quasi per Ausschreibung der zu besetzenden qualifizierten Stellen – funktionieren kann, oder ob allenfalls mit einer weiteren Verschärfung der Rekrutierungsschwierigkeiten gerechnet werden muss.

### 3.5 Fazit

Insgesamt erweisen sich die erhobenen Wahlprotokolldaten der Aargauer Gemeinden als überaus hilfreich, wenn es darum geht, Entwicklungen über die Wahlen der letzten Jahrzehnte objektiv nachzuzeichnen und die effektiven Rekrutierungsprobleme klar einzugrenzen auf das Phänomen

unumstrittener Wahlen in periurbanen und ländlich geprägten Gemeinden. Gleichzeitig sind diese Daten limitiert auf die Angaben zur Wahlbeteiligung, Anzahl Kandidierender, Stimmenverteilung, Fluktuation, Amtsdauer sowie zum Geschlecht der Kandidierenden und Gewählten. Jahrgang und Beruf wurde noch am ehesten in älteren Wahlprotokollen erfasst, während Angaben zur Parteizugehörigkeit in einigen Wahlprotokollen jüngeren Datums zu finden sind. Zwar sind Auswertungen auf der Grundlage vollständig verfügbarer Strukturdaten (z.B. Gemeindetyp) gut möglich, bei Hinzunahme von Umfragedaten hingegen kumulieren sich die begrenzten Rücklaufquoten, weshalb nur für eine reduzierte Anzahl Gemeinden Aussagen gemacht werden können. Dennoch verdichten sich die Hinweise aus diesem Modul mit den einschlägigen vorangehenden Befunden in die Richtung, dass eine Professionalisierung im Sinne von erhöhten Entschädigungen, teilamtliche Anstellungen, eine ausgebaute Verwaltung unumstrittenen Wahlen eher entgegenwirkt, dass professionellere Formen der Verwaltungsführung einen Unterschied machen können, und dass Gemeinden mit politisch aktiven Parteiorganisationen von den Rekrutierungsproblemen eher verschont geblieben sind.

# Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Ziel dieser Studie war es, die Probleme der Milizorganisation der Gemeindeexekutiven im Kanton Aargau differenziert zu untersuchen. Konkret ging es darum, die Entwicklung dieser Probleme in den letzten rund vierzig Jahren nachzuzeichnen, die aktuelle Situation differenziert darzustellen, sowie verschiedene Reformvorschläge zu diskutieren. Dieses Schlusskapitel fasst zunächst die Hauptergebnisse der Untersuchung zusammen. Darauf aufbauend wird eine Reihe von konkreten Empfehlungen formuliert.

## 4.1 Hauptkenntnisse der Untersuchung

In der ganzen Schweiz bildet das Milizprinzip die Grundlage für die Organisation der Exekutiven von kleinen und mittelgrossen Gemeinden. Dennoch lassen sich zwischen den Kantonen gewichtige Unterschiede in der konkreten Ausgestaltung dieses Organisationsprinzips feststellen. Der Kanton Aargau gehört zu derjenigen Gruppe von Kantonen mit einer sehr ausgeprägten Milizorganisation der Gemeindeexekutiven. Anders als in einzelnen Ostschweizer Kantonen oder im Nachbarkanton Luzern, gibt es im Kanton Aargau nur vereinzelt haupt- oder teilamtlich tätige Exekutivmitglieder. 85 Prozent der Aargauer Gemeindeexekutiven bestehen ausschliesslich aus nebenamtlichen Mitgliedern. Diese Situation ist vergleichbar mit jener im Nachbarkanton Zürich, wo ebenfalls der Grossteil der Gemeindeexekutiven ausschliesslich aus nebenamtlichen Mitgliedern besteht. Für ein funktionierendes Gemeindesystem ist gerade der grosse und dezentral organisierte Kanton Aargau darauf angewiesen, dass genügend Personen für Milizämter gewonnen werden können. Probleme bei der Rekrutierung von nebenamtlichen Amtsträgern treffen das Gemeindesystem des Kantons Aargau somit im Kern. Zurzeit besteht im Kanton Aargau sowohl in der (Medien-)Öffentlichkeit, als auch in den Behörden der Eindruck, diese Probleme hätten zugenommen und seien heute gravierend.

### 4.1.1 Zeitliche Entwicklung der Rekrutierungsprobleme in den letzten vierzig Jahren

Die Untersuchung der Resultate der Gemeindewahlen in den letzten rund vierzig Jahren zeigt, dass dieser Eindruck nicht falsch ist, aber differenziert werden muss. Insgesamt gibt es seit Mitte der 1970er Jahre tatsächlich eine **Zunahme des Anteils der Aargauer Gemeinden mit unumstrittenen Wahlen**, d.h. die Anzahl der ernsthaft Kandidierenden entspricht der Anzahl zu vergebender Sitze. Dieser Trend zu unumstrittenen Wahlen ist besonders ausgeprägt in den periurbanen Gemeinden, den ländlichen Pendlergemeinden, sowie den agrar-gemischten Gemeinden. Kein solcher Trend besteht hingegen in den suburbanen, oder in den industriell-tertiären Gemeinden. In den Zentren ist sogar eine umgekehrte Entwicklung zu verzeichnen: hier hat die Anzahl Kandidierende im Verhältnis zu den vergebenen Sitzen seit den 1980er Jahren sogar zugenommen. Insofern gestalten sich die Schwierigkeiten bei der Suche nach Kandidierenden je nach Gemeinde und Region sehr unterschiedlich.

Ziemlich stabil geblieben ist im Zeitvergleich die **Amtsdauer**, d.h. die Zeit während der die Amtsträgerinnen und Amtsträger ihr Mandat ausüben. Im Durchschnitt beträgt diese rund fünf Jahre für Gemeindeammänner und vier bis fünf Jahre bei gewöhnlichen Exekutivmitgliedern. Auch bezüglich der **Fluktuation** ist im Zeitvergleich kein steigender Trend zu beobachten - wie oft vermutet. Seit der Einführung des Frauenstimmrechts hat der **Anteil der Frauen** in Exekutivämtern bis zur Jahrtausendwende überall zugenommen und liegt seither unverändert bei rund einem Viertel. Frauen sind, gemessen am Bevölkerungsanteil, also nach wie vor unterrepräsentiert in den Aargauer Gemeindeexekutiven.

Als Fazit zur zeitlichen Entwicklung ist somit festzuhalten:

- Die Probleme zur Rekrutierung von Kandidatinnen und Kandidaten für Exekutivämter haben im Kanton Aargau in den periurbanen Gemeinden, den ländlichen Pendlergemeinden und den agrar-gemischten Gemeinden zugenommen.
- Die Zunahme der Rekrutierungsprobleme in diesen Gemeinden kann jedoch weder auf eine gesunkene Amtsdauer, noch auf eine erhöhte Fluktuation, noch auf die Entwicklung des Frauenanteils zurückgeführt werden. Gleichwohl wird das Potenzial für weibliche Amtsträger ungenügend ausgeschöpft.

#### 4.1.2 Analyse der individuellen Gründe für einen vorzeitigen Rücktritt

Die Analyse der Gründe für einen Abtritt aus der Gemeindeexekutive nach ein bis zwei Amtsperioden gibt Aufschluss über die Umstände, die für Mitglieder von Aargauer Gemeindeexekutiven zur Belastung werden.

Keine Rolle spielt das Geschlecht: Männer und Frauen tendieren in gleichen Teilen dazu, keine dritte Amtsperiode anzustreben. Auch das Ausbildungsniveau spielt keine Rolle. Einen Unterschied macht hingegen das Alter aus: Ältere Personen (40 Jahre und mehr) tendieren eher zu einer längeren Verweildauer im Amt. Unerwarteterweise tendieren auch Personen mit Kindern dazu, länger im Amt zu bleiben - möglicherweise ein Ausdruck ihrer stärkeren Verbundenheit mit der Gemeinde. Wichtig ist auch die berufliche Stellung. Selbständig Erwerbende und Angestellte aus dem mittleren Kader können ihr Amt offenbar besser mit dem Beruf in Einklang bringen. Auffallend ist die Bedeutung der politischen Parteien. Exekutivmitglieder, die einer Partei angehören, tendieren zu einem längeren Verbleib im Amt. Dies steht im Gegensatz zu Parteilosen - deren Anzahl ganz besonders in den Aargauer Gemeindeexekutiven zugenommen hat.

Aus dem Vergleich der Aargauer Befragten mit solchen aus drei anderen Kantonen ergeben sich aufschlussreiche Hinweise. So scheinen die im Kanton Luzern und im Kanton St. Gallen verbreiteten Teil- und Vollämter einem langfristigen Engagement von Frauen eher abträglich zu sein, dafür sind sie für jüngere und besser ausgebildete Amtsträger attraktiver. Ebenso scheint das Luzerner und St. Galler Teilamts-Modell für Angestellte aus dem öffentlichen Sektor auf längere Dauer attraktiver zu sein, als für Personen mit privatwirtschaftlichem Hintergrund. Im Nebenamtsmodell der Kantone Aargau und Zürich ist es gerade umgekehrt: Berufsleute aus der Privatwirtschaft wollen länger im Amt bleiben als Angestellte des öffentlichen Sektors. Allerdings finden sich in diesen beiden Kantonen auch mehr Befragte, die sich über zu tiefe Entschädigungen beklagen.

Als Fazit aus diesem Untersuchungsteil kann Folgendes festgehalten werden:

- Die Belastung durch ein Exekutivamt unterscheidet sich je nach Lebensumständen. Ob die Amtsträger die Anforderungen ihres Amtes mit ihren anderen Aufgaben in Einklang bringen können, hängt auch stark von ihrer Motivation und ihrer Verbundenheit mit der Gemeinde ab.
- Politische Parteien können eine wichtige Rolle spielen bei der Rekrutierung und beim längerfristigen Engagement von Exekutivmitgliedern. Im Kanton Aargau nehmen die Parteien diese Aufgabe aber nur sehr beschränkt wahr.
- Unterschiedliche kantonale Modelle der Milizorganisation wirken sich auf das soziologische Profil der Exekutivmitglieder aus. Haupt- und Teilämter scheinen gut ausgebildete Staatsangestellte anzuziehen. Ehrenämter sind für Unternehmer und Angestellte aus der Privatwirtschaft attraktiver.

#### 4.1.3 Analyse verschiedener Modelle der Verwaltungsführung

In mehreren Kantonen der Deutschschweiz werden zurzeit Diskussionen geführt über mögliche Reformen der Milizorganisation auf Gemeindeebene. Ziel ist, die Attraktivität der Exekutivämter zu steigern und die Rekrutierungsprobleme zu verringern. Weit fortgeschritten ist diese Diskussion im Kanton Luzern, wo viele Gemeinden die Einführung von neuen Verwaltungsführungsmodellen prüfen oder bereits umgesetzt haben.

In den Gemeinden des Kantons Aargau dominiert das traditionelle sogenannte Sachbearbeitungs-Modell, d.h. Exekutivmitglieder sind in erster Linie Ressortvorsteher, die sich innerhalb ihres Ressorts sowohl mit operativen als auch mit strategischen Fragen befassen. Das Sachbearbeitungs-Modell findet sich in rund der Hälfte der Aargauer Gemeinden, vor allem den kleineren. Rund dreissig Prozent der Aargauer Gemeinden funktionieren gemäss dem Geschäftsleitungs-Modell: Gemeinderätinnen und Gemeinderäte führen ihr Ressort und werden bei operativen Aufgaben von Verwaltungskadern entlastet. Weitere rund 20 Prozent der Gemeinden leben dem sogenannten Verwaltungsrats-Modell nach, d.h. dass sich die Mitglieder der Exekutive auf die strategische Führung konzentrieren, während die operative Verwaltungsführung beim Gemeindeschreiber oder der Gemeindeschreiberin liegt. In vereinzelten, grösseren Gemeinden findet sich das sogenannte Primus-Model mit einem hauptamtlichen Gemeindeammann.

Ein Vergleich zwischen den Gemeinden mit verschiedenen Organisationsmodellen zeigt jedoch keine klaren Unterschiede hinsichtlich der Entwicklung der Rekrutierungsprobleme. Der Trend zu unumstrittenen Wahlen ist unabhängig davon, ob eine Gemeinde sich vom Sachbearbeitungs-Modell verabschiedet und ein neues Organisationsmodell eingeführt hat. Unbeantwortet muss die Frage bleiben, ob ohne die Einführung eines neuen Organisationsmodells die Rekrutierungsprobleme noch gravierender ausgefallen wären. Angesichts der verbreiteten Miliztätigkeit der oftmals vollzeitlich berufstätigen Aargauer Exekutivmitglieder können die neu eingeführten Modelle auch nicht mit der Praxis in den Luzerner Gemeinden gleichgesetzt werden. Insofern muss mit der Frage nach dem Verwaltungsführungsmodell unweigerlich auch die Frage nach der Professionalisierung der Exekutivämter gestellt werden.

Als Fazit lässt sich festhalten:

- Die Gemeinden des Kantons Aargau praktizieren unterschiedliche Modelle der Verwaltungsführung. Die Tendenz zunehmender Rekrutierungsprobleme scheint weitgehend unabhängig vom praktizierten Organisationsmodell. Mit anderen Worten: es ist nicht zu erwarten, dass die zunehmenden Rekrutierungsprobleme allein mit Reformen auf der Ebene der Verwaltungsführung gelöst werden können. Besonders wenn diese dem Problem der gestiegenen Arbeitsbelastung der Mandatsträger nicht auf grundlegendere Weise Rechnung tragen.

## 4.2 Empfehlungen

Die Untersuchung hat gezeigt, dass im Kanton Aargau die Probleme bei der Rekrutierung von geeigneten Personen für die nebenamtlich ausgeübten Exekutivämter in den Gemeinden zugenommen haben. Besonders gravierend ist die Situation in den periurbanen Gemeinden, den ländlichen Pendlergemeinden und den agrarisch-gemischten Gemeinden mit kleiner oder mittlerer Bevölkerungsgrösse.

Was ist zu tun, um diesen Problemen entgegenzuwirken? Die Ergebnisse der Studie legen nahe, dass mit Reformen der Verwaltungsführung alleine den Rekrutierungsproblemen für Milizämter nicht beizukommen ist. Zwar erscheinen angesichts der gestiegenen Arbeitsbelastung der Exekutivmitglieder eine stärkere Trennung strategischer und operativer Aufgaben sowie eine Stärkung der Verwaltungsfunktionen als angezeigt. Aufgrund der mehrfachen Belastung der Amtsträger durch Amt, (voll)berufliche Tätigkeit und Familie wäre aber auch die Schaffung von Teilämtern nach Luzerner Vorbild zu diskutieren. Auf der einen Seite würde dies mit der Erwartung verbunden, dass die Amtsträger dementsprechend ihre hauptberufliche Tätigkeit reduzieren, was dann aber den Vorteil hätte, dass sie die nötige Zeit für die Amtsausübung auch wirklich haben. Gleichzeitig muss man sich aber bewusst sein, dass sich dadurch der Rekrutierungskreis sowie das Profil der Exekutivmitglieder möglicherweise verändert. Wie festgestellt scheinen teilamtliche Anstellungen eher Personen aus dem öffentlichen Sektor anzuziehen, währenddem eine nebenamtliche Tätigkeit für Personen aus der Privatwirtschaft attraktiver zu sein scheint.

Die Daten aus der schweizweit durchgeführten Exekutivmitgliederbefragung haben zudem gezeigt, dass die Entschädigung der nebenamtlich tätigen Aargauer Gemeinderätinnen und Gemeinderäte vergleichsweise tief ist. Dementsprechend sind auch die Klagen über unangemessen tiefe Entschädigungen im Kanton Aargau lauter. Somit erscheint zunächst eine fundierte Diskussion über die angemessene Entschädigung von Milizämtern in den Aargauer Gemeindeexekutiven als erster Ansatzpunkt für eine Steigerung der Attraktivität dieser Ämter. Um eine unkoordinierte Erhöhung der Entschädigungen in einzelnen Gemeinden zu vermeiden, ist es zum jetzigen Zeitpunkt wichtig, gemeindeübergreifend über flexible und angemessene Entschädigungs- bzw. Entlohnungsformen zu diskutieren, welche die Belastung auch in den kleineren Gemeinden und in den aufwendigeren Ressorts abbilden (vgl. Geser 2009).

Da die lokalen Verhältnisse zu verschiedenen Zeitpunkten vermutlich unterschiedliche Massnahmen erfordern, sollten die Gemeindeexekutiven berechtigt sein, die Anstellungsform und



Entschädigungsmodelle innerhalb des Gremiums flexibel zu regeln. Dies bedingt, den Gemeindeexekutiven die Entscheidung zu überlassen, ob die Exekutivmitglieder nebenamtlich oder teilamtlich bzw. allenfalls vollamtlich beschäftigt werden sollen. *Nota bene:* die Entscheidungskompetenz über den Gesamtumfang der Ausgaben für Entschädigungen bzw. Anstellungen der Exekutivmitglieder sollte nach wie vor bei der Gemeindeversammlung oder ggf. dem Gemeindeparlament liegen.

Insgesamt muss die Attraktivität der Milizämter in den Gemeindeexekutiven gesteigert werden, sollen die Rekrutierungsprobleme entschärft werden. Die Ämter sollten auch als Qualifikationsstellen zur beruflichen und persönlichen Entwicklung betrachtet werden können, in welchen wertvolle Erfahrungen gesammelt werden können. Mit der Schaffung von Weiterbildungsmöglichkeiten könnten auch jüngere und vermehrt weibliche Kreise angesprochen werden. Gleichzeitig können Gemeinden die Erwartungen künftiger Anwärter korrigieren, indem das Anforderungsprofil definiert und die verschiedenen Belastungen beschrieben werden. Selbstverständlich ist das Amt auch mit Momenten der Genugtuung verbunden. Weitere Anstrengungen sollen der Erhöhung der öffentlichen Anerkennung der unverzichtbaren Dienste der kommunalen Amtsträger gelten.

Schliesslich hat sich gezeigt, dass die Zunahme von Rekrutierungsproblemen auf Entwicklungen zurückzuführen sind, welche die Behörden des Kantons und der Gemeinden nur beschränkt beeinflussen können. Offensichtlich spielen lokal verwurzelte politische Parteien eine grosse Rolle für die Motivierung von möglichen Kandidatinnen und Kandidaten, sich für Exekutivmandate zur Verfügung zu stellen und auch im Amt zu bleiben. Die Zunahme der Rekrutierungsprobleme für Milizbehörden steht denn auch im Zusammenhang mit dem Bedeutungsverlust der politischen Parteien in den Gemeinden des Kantons Aargau. Für die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der Milizorganisation der kommunalen Exekutiven als Kernstück des Aargauer Gemeindesystems sind somit nicht nur die Behörden gefragt, sondern auch die politischen Parteien!



# Literatur

- Aschwanden, Erich. 2014. Gemeindemanager, übernehmen Sie! Luzerner Gemeinden mit neuem Modell. *Neue Zürcher Zeitung*, 3. Januar, Abschn. Schweiz. <http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/gemeindemanager-uebernehmen-sie-1.18209973> (Zugegriffen: 26. August 2014).
- avenir suisse. 2012. *Gemeindeautonomie zwischen Illusion und Realität. Kantonsmonitoring 4: Gemeindestrukturen und Gemeindestrukturen der Kantone*. Zürich. <http://www.avenir-suisse.ch/wp-content/uploads/2012/06/kantonsmonitoring-4-gemeindeautonomie-zwischen-illusion-und-realitaet.pdf> (Zugegriffen: 7. Juli 2014).
- Bundesamt für Statistik. 2014. *Die Raumgliederungen der Schweiz 2014 [Datensatz]*. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik. <http://www.bfs.admin.ch> (Zugegriffen: 6. August 2014).
- Bütikofer, Sarah und Simon Hug. 2010. Auf dem Weg zum Berufsparlament: Eine Befragung der Bundesparlamentarier zeigt: Das Milizsystem wird zum Mythos. *Neue Zürcher Zeitung*, 4. Mai. <http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/auf-dem-weg-zum-berufsparlament-1.5628398> (Zugegriffen: 22. August 2014).
- Geser, Hans. 2007. Die kommunale Milizverwaltung: Zukunfts- oder Auslaufmodell? Online Publikationen. Zürich: Soziologisches Institut der Universität Zürich, September. <http://geser.net/gem/001i.pdf> (Zugegriffen: 7. Juli 2014).
- . 2009. Zwischen Ehren- und Nebenamt: Wieviel verdienen kommunale Exekutivmitglieder im Kanton Zürich? Online Publikationen. Zürich: Soziologisches Institut der Universität Zürich, Juli. [http://geser.net/gem/t\\_hgeser12.pdf](http://geser.net/gem/t_hgeser12.pdf) (Zugegriffen: 12. November 2013).
- Geser, Hans und Urs Meuli. 2011. Parteilose in der Kommunalpolitik: Eine Untersuchung bei Mitgliedern von Schweizer Gemeindeexekutiven. Zürich. <http://socio.ch/palo.pdf> (Zugegriffen: 4. Juli 2014).
- Geser, Hans, Urs Meuli, Reto Steiner und Katia Horber-Papazian. 2011. *Die Exekutivmitglieder in den Schweizer Gemeinden: Ergebnisse einer Befragung*. Glarus: Rüeegg.
- Gilardi, Fabrizio. i.E. The temporary importance of role models for women's political representation. *American Journal of Political Science*
- Grosser Rat des Kantons Luzern. 2005. *Gemeindegesetz vom 4. Mai 2004*. srl.lu.ch (Zugegriffen: 22. August 2014).
- Joye, Dominique, Martin Schuler, Rolf Nef und Michel Bassand (1988). *Le système des communes suisses. Approche typologique du modèle centre-périphérie*. Berne: Office fédéral de la statistique.
- Kley, Andreas. 2009. Milizsystem. *Historisches Lexikon der Schweiz (HLS)*. 10. November. <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D43694.php> (Zugegriffen: 7. Juli 2014).
- KPM / IDHEAP. diverse Jahrgänge. *Gesamtschweizerische Gemeindeschreiberbefragungen (Gemeindemonitoring)*. Bern / Lausanne: KPM / IDHEAP. [http://www.andreasladner.ch/gemeindeforschung/Dokumente/Befragung\\_2009/Arbeitsfile\\_total\\_prov4.sav](http://www.andreasladner.ch/gemeindeforschung/Dokumente/Befragung_2009/Arbeitsfile_total_prov4.sav) (Zugegriffen: 6. August 2014).
- Ladner, Andreas, Reto Steiner, Katia Horber-Papazian, Julien Fiechter, Caroline Jacot-Descombes und Claire Kaiser. 2013. *Gemeindemonitoring 2009/2010. Bericht der fünften gesamtschweizerischen Gemeindeschreiberbefragung*. Bern: KPM-Schriftenreihe.
- Rüeegg, Beat. 2013. Professionalisierung des Milizsystems: Chance für Politik, Verwaltung und Service public. Präsentation gehalten auf der Fricktaler Gemeindeforum, 16. Januar,

Fricktal. <http://www.fricktal.ch/downloads/professionalisierung-des-milizsystems---ruegge.pdf> (Zugegriffen: 12. November 2013).

SUZ / KPM / IDHEAP. 2011. *Exekutivmitglieder in den Schweizer Gemeinden [Datensatz]*. Zürich / Bern / Lausanne: SUZ / KPM / IDHEAP. [http://www.andreasladner.ch/gemeindeforschung/Dokumente/Gemeindeexekutiven\\_2009/excom\\_gemschreiber\\_merged2.sav](http://www.andreasladner.ch/gemeindeforschung/Dokumente/Gemeindeexekutiven_2009/excom_gemschreiber_merged2.sav) (Zugegriffen: 31. Juli 2014).

Verband Luzerner Gemeinden. 2005. *Leitfaden für die Erarbeitung einer Gemeindeordnung*. [http://www.vlg.ch/uploads/media/Leitfaden\\_Gemeindegesetz.pdf](http://www.vlg.ch/uploads/media/Leitfaden_Gemeindegesetz.pdf) (Zugegriffen: 26. August 2014).

Wiesmann, Sonja. 2011. Thurgauer Modell - Gemeindeammann im Vollamt gehalten auf der Fachtagung Schweiz. Gemeindeverband zur Gemeindeführung, 4. November, Olten.

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Geographische und zeitliche Abdeckung der erhobenen kommunalen Wahlprotokolle ..	4
Abbildung 2: Anteil Gemeinden mit vollamtlichen, teilamtlichen und ehrenamtlichen Exekutivmitgliedern, 2009 .....	7
Abbildung 3: Durchschnittliche Wochenarbeitszeit von gewöhnlichen Exekutivmitgliedern im Nebenamt – nach Gemeindegrösse, 2009 .....	8
Abbildung 4: Durchschnittlicher Stundenlohn – nach Gemeindegrösse, 2009 .....	9
Abbildung 5: Anteil Gemeinden mit wahrgenommenen zunehmenden Rekrutierungsproblemen, 1994-2005 .....	10
Abbildung 6: Durchschnittliche Wahlbeteiligung (%) in 1. Wahlgängen der Gemeinderatswahlen – nach Gemeindetyp zum Jahr 2014, 1970-2014 .....	13
Abbildung 7: Durchschnittlicher Anteil Wiedergewählter (%) in Gemeinderatswahlen – nach Gemeindetyp zum Jahr 2014, 1982-2014 .....	14
Abbildung 8: Durchschnittliche Amtsdauer der Gemeinderäte – nach Gemeindetyp zum Jahr 2014, 1990-2014 .....	15
Abbildung 9: Durchschnittlicher Anteil weiblicher Kandidierenden und Gewählten (%) in 1. Wahlgängen der Gemeinderatswahlen – nach Gemeindetyp zum Jahr 2014, 1970-2014 .....	16
Abbildung 10: Anteil unumstrittener Wahlen (%) in 1. Wahlgängen der Gemeinderatswahlen – nach Gemeindetyp zum Jahr 2014, 1970-2014 .....	17
Abbildung 11: Durchschnittliche Anzahl lokal organisierter Parteiorganisationen, 1988-2009/2014..	19
Abbildung 12: Durchschnittliche Anzahl parteiloser Exekutivmitglieder, 1988-2009 .....	19
Abbildung 13: Persönliches Profil jener Gemeinderäte, welche frühzeitig auf erneute Kandidatur (eher) verzichten werden – und Vergleichsgruppe, 2009 .....	22

Abbildung 14: Bildungsstand jener Gemeinderäte, welche frühzeitig auf erneute Kandidatur (eher) verzichten werden – und Vergleichsgruppe, 2009 .....	22
Abbildung 15: Erwerbstätigkeit jener Gemeinderäte, welche frühzeitig auf erneute Kandidatur (eher) verzichten werden – und Vergleichsgruppe, 2009 .....	23
Abbildung 16: Berufliche Stellung jener Gemeinderäte, welche frühzeitig auf erneute Kandidatur (eher) verzichten werden – und Vergleichsgruppe, 2009 .....	24
Abbildung 17: Beruflicher Tätigkeitsbereich jener Gemeinderäte, welche frühzeitig auf erneute Kandidatur (eher) verzichten werden – und Vergleichsgruppe, 2009 .....	25
Abbildung 18: Berufsgruppe jener Gemeinderäte, welche frühzeitig auf erneute Kandidatur (eher) verzichten werden – und Vergleichsgruppe, 2009 .....	25
Abbildung 19: Individuelle Gründe für Verzicht auf erneute Kandidatur – nach Amtsdauer, 2009 ....	27
Abbildung 20: Politische Anstellung jener Gemeinderäte, welche frühzeitig auf erneute Kandidatur (eher) verzichten werden – und Vergleichsgruppe, 2009 .....	27
Abbildung 21: Parteipolitische Verankerung jener Gemeinderäte, welche frühzeitig auf erneute Kandidatur (eher) verzichten werden – und Vergleichsgruppe, 2009 .....	28
Abbildung 22: Rekrutierung jener Gemeinderäte, welche frühzeitig auf erneute Kandidatur (eher) verzichten werden – und Vergleichsgruppe, 2009 .....	29
Abbildung 23: Gründe von unabhängigen Amtsträgern, keiner Partei oder politischen Gruppierung beizutreten, 2009 .....	30
Abbildung 24: Eigenschaften von Parteilosen aus der Sicht von Parteimitgliedern und Unabhängigen, 2009 .....	31
Abbildung 25: Bedingungen der Amtsausübung jener Gemeinderäte, welche frühzeitig auf erneute Kandidatur (eher) verzichten werden – und Vergleichsgruppe, 2009 .....	33
Abbildung 26: Reformwünsche jener Gemeinderäte, welche frühzeitig auf erneute Kandidatur (eher) verzichten werden – und Vergleichsgruppe, 2009 .....	34
Abbildung 27: Anteil unumstrittener Wahlen (%) in 1. Wahlgängen der Gemeinderatswahlen nach Entwicklung von Entschädigung und zeitlicher Belastung zwischen 1995 und 2005 – nur periurbane Gemeinden, ländliche Pendlergemeinden und agrar-gemischte Gemeinden im Kanton Aargau, 1982-2014 .....	36
Abbildung 28: Anteil unumstrittener Wahlen (%) in 1. Wahlgängen der Gemeinderatswahlen nach Anstellungsform der Gemeindeexekutive und Verwaltungsgrösse zum Jahr 2005 – nur periurbane Gemeinden, ländliche Pendlergemeinden und agrar-gemischte Gemeinden im Kanton Aargau, 1982-2014 .....	37
Abbildung 29: Anteil unumstrittener Wahlen (%) in 1. Wahlgängen der Gemeinderatswahlen nach Trennung strategischer und operativer Aufgaben zwischen 1995 und 2005 – nur periurbane Gemeinden, ländliche Pendlergemeinden und agrar-gemischte Gemeinden im Kanton Aargau, 1982-2014 .....	40

Abbildung 30: Anteil unumstrittener Wahlen (%) in 1. Wahlgängen der Gemeinderatswahlen nach Verwaltungsführungsreformen zum Jahr 2014 – nur periurbane Gemeinden, ländliche Pendlergemeinden und agrar-gemischte Gemeinden im Kanton Aargau, 1982-2014 .....	42
Abbildung 31: Anteil unumstrittener Wahlen (%) in 1. Wahlgängen der Gemeinderatswahlen nach Anzahl Parteilosen in der Gemeindeexekutive zum Jahr 2005 – nur periurbane Gemeinden, ländliche Pendlergemeinden und agrar-gemischte Gemeinden im Kanton Aargau, 1982-2014 .....	43
Abbildung 32: Gemeindegrösse, 2014 .....	55
Abbildung 33: Gemeindetypen, 2014 .....	55
Abbildung 34: Anteil Gemeinden mit lokaler Sektion der vier grossen Parteien im Kanton Aargau, 1988-2014.....	56
Abbildung 35: Relativer Anteil der Gemeinden mit bzw. ohne lokal organisierte Parteiorganisationen im Kanton Aargau, 1988-2014.....	56
Abbildung 36: Zugehörigkeit lokaler Parteisektionen im Kanton Aargau – Gemeinden mit einer, zwei bzw. drei und mehr lokalen Parteiorganisationen, 2014 .....	57
Abbildung 37: Kandidaten (mit mehr als 5% Stimmenanteil) pro Sitz im 1. Wahlgang der Gemeinderatswahlen – Gemeinden (Typ), 1970-2014 ( <i>Quelle</i> : Wahlprotokolle, eigene Erhebungen) . 0	

## Anhang A: Weitere Auswertungen zum Kanton Aargau

Abbildung 32: Gemeindegrösse, 2014

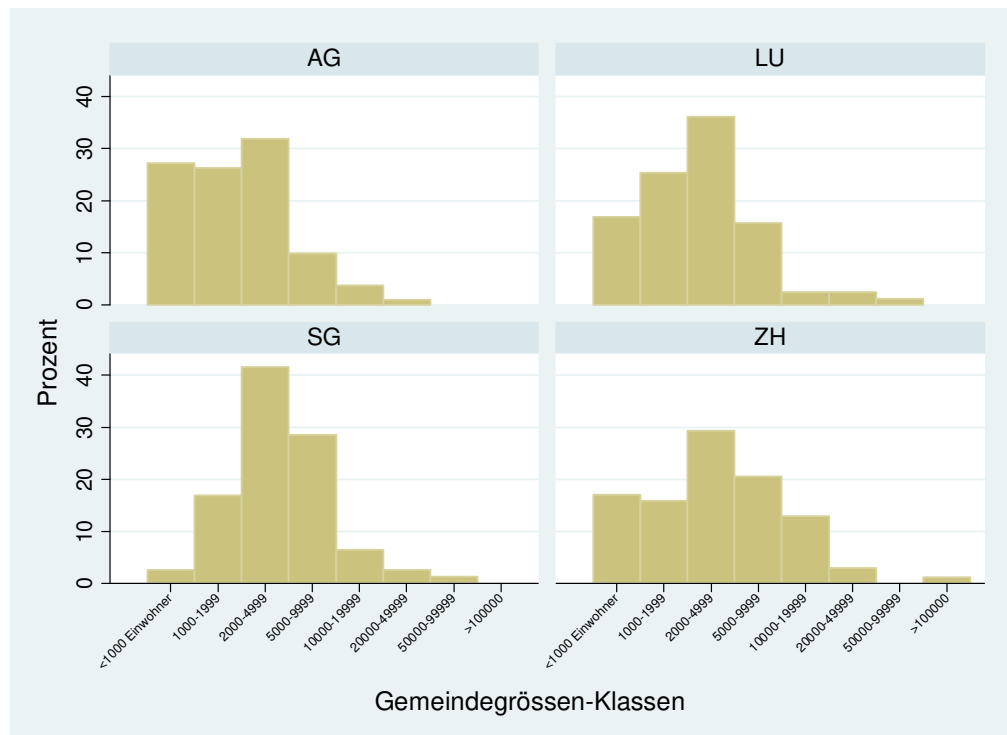
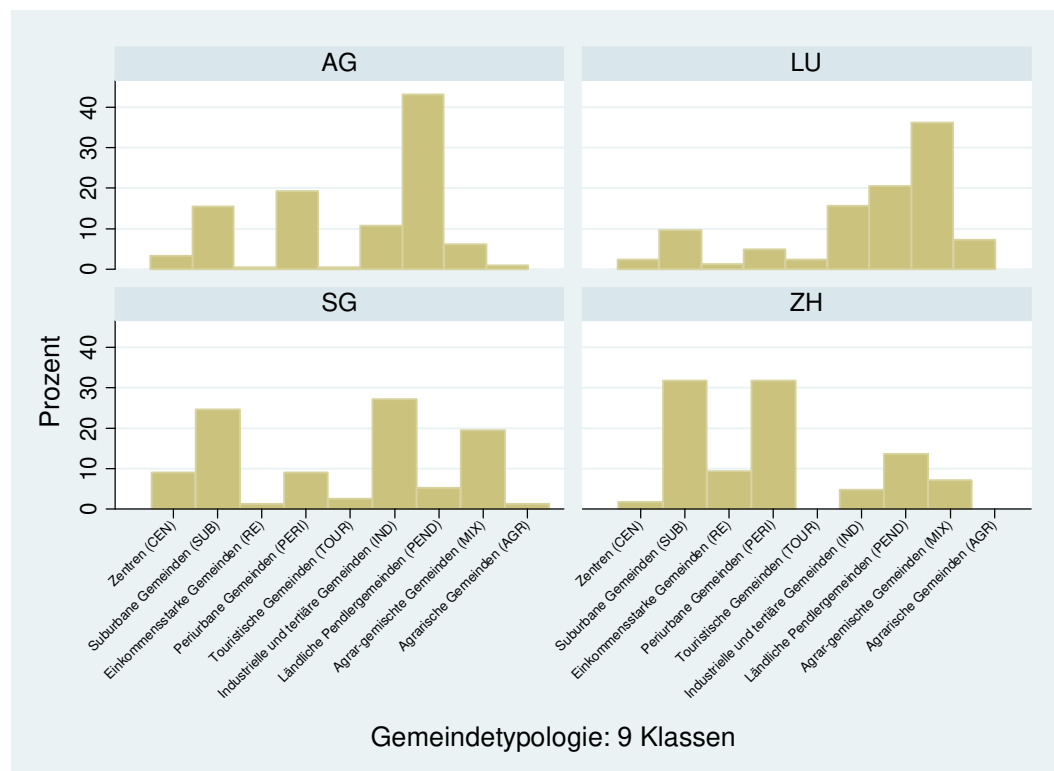
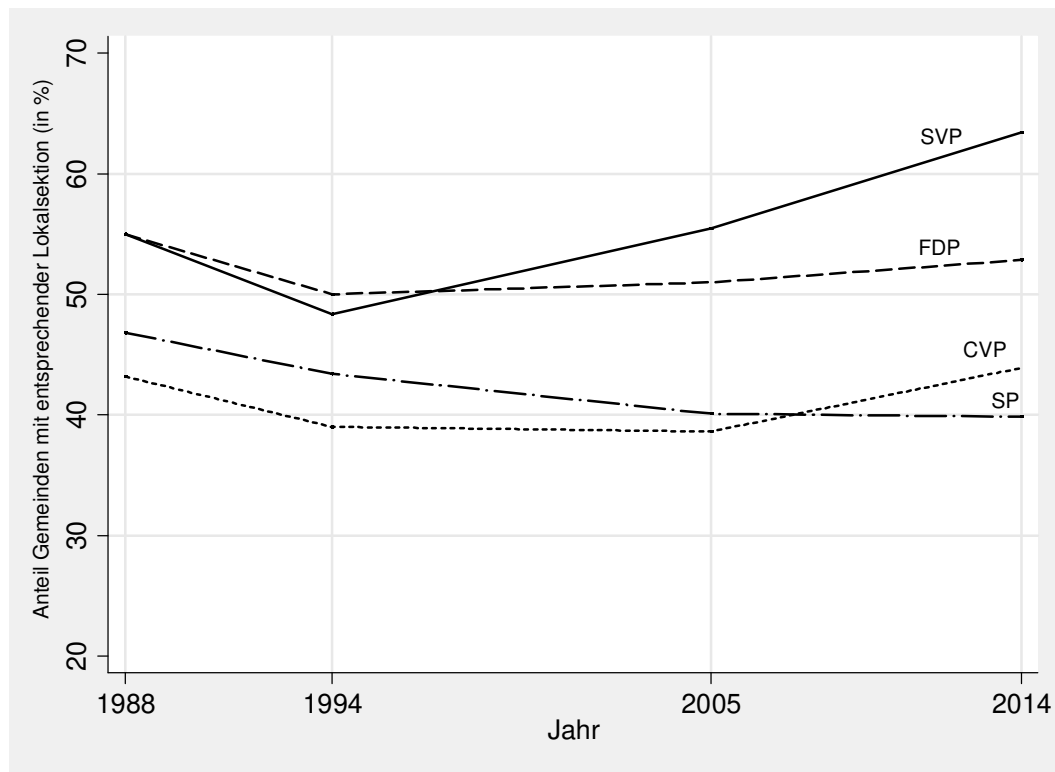


Abbildung 33: Gemeindetypen, 2014

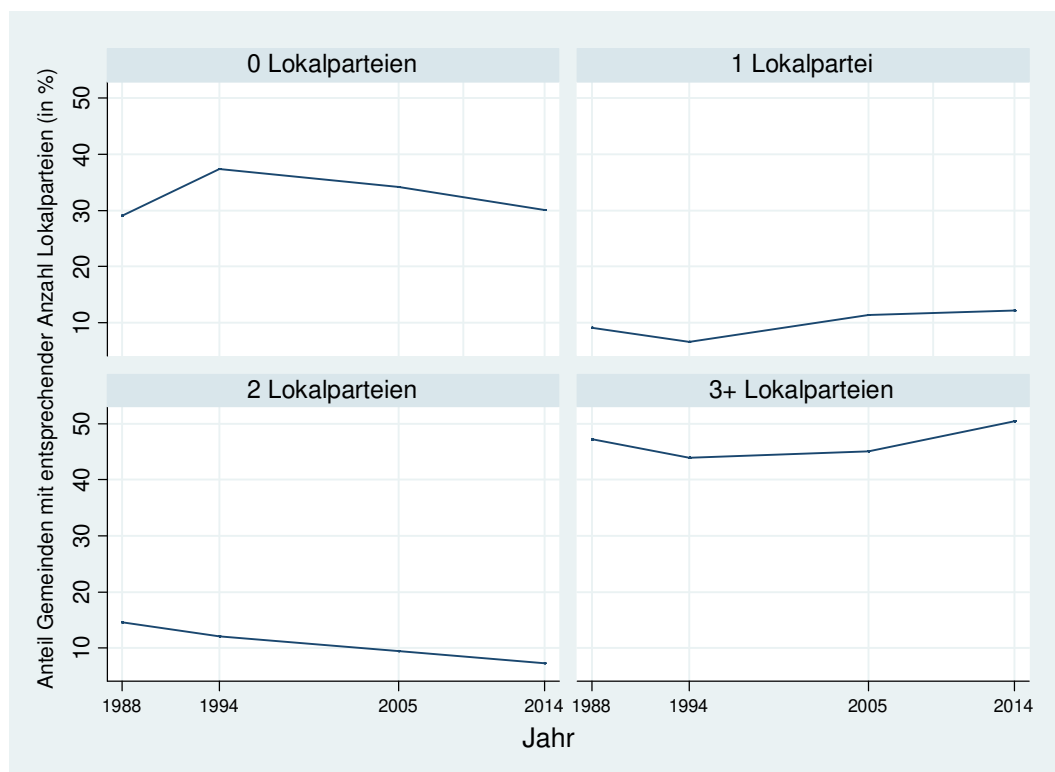


Quelle: Eigene Darstellungen basierend auf Bundesamt für Statistik (2014)

**Abbildung 34: Anteil Gemeinden mit lokaler Sektion der vier grossen Parteien im Kanton Aargau, 1988-2014**



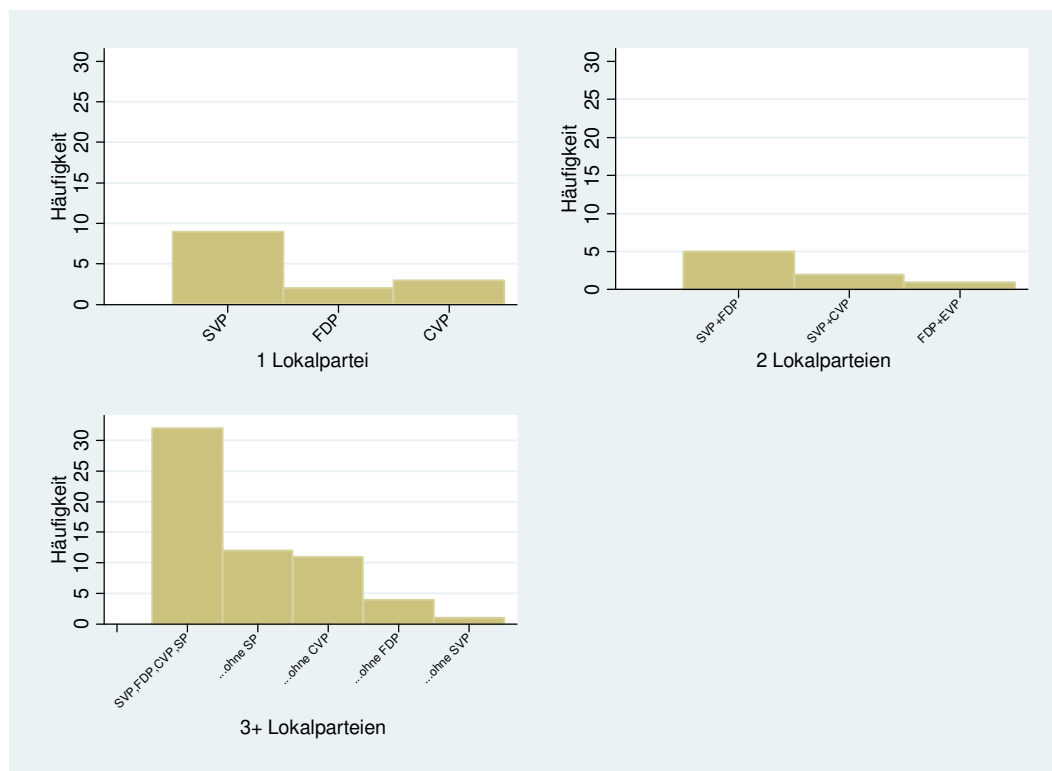
**Abbildung 35: Relativer Anteil der Gemeinden mit bzw. ohne lokal organisierte Parteiorganisationen im Kanton Aargau, 1988-2014**



*Quelle:* Eigene Darstellung basierend auf KPM / IDHEAP (1988-2009) und eigener Umfrage im Kanton Aargau (2014)



**Abbildung 36: Zugehörigkeit lokaler Parteisektionen im Kanton Aargau – Gemeinden mit einer, zwei bzw. drei und mehr lokalen Parteiorganisationen, 2014**



*Anmerkung:* In den Gemeinden mit drei und mehr Lokalparteien bestehen die beschriebenen Konstellationen, jeweils unterschiedlich ergänzt mit anderweitigen lokalen Parteiorganisationen.

*Quelle:* Darstellung basierend auf eigener Umfrage im Kanton Aargau (2014)

**Abbildung 37: Kandidaten (mit mehr als 5% Stimmenanteil) pro Sitz im 1. Wahlgang der Gemeinderatswahlen – Gemeinden (Typ), 1970-2014 (Quelle: Wahlprotokolle, eigene Erhebungen)**

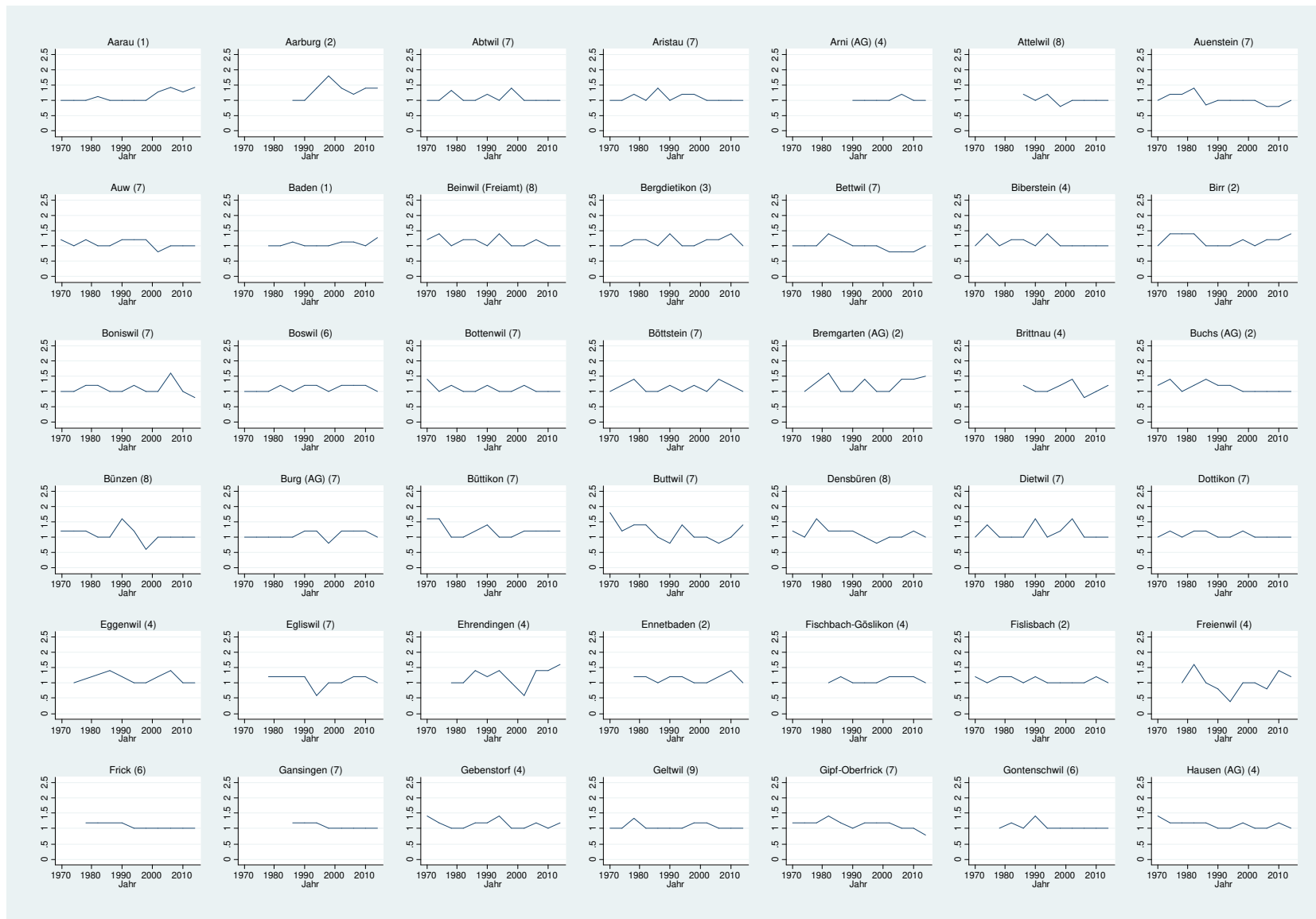


Abbildung 37 (Forts.)



Abbildung 37 (Forts.)



Anhang B: Fragebogen zur Umfrage bei den Aargauer  
Gemeindeschreiber/innen (2014)

## Milizorganisation der Gemeindeexekutiven im Kanton Aargau

Sehr geehrte Frau Gemeindeschreiberin, sehr geehrter Herr Gemeindeschreiber

Der Mangel an Kandidierenden für den Gemeinderat sowie Forderungen nach angemesseneren Entschädigungen haben in den letzten Wochen und Monaten im Kanton Aargau viel zu reden gegeben. Im Anschluss zu unserer Umfrage zur Entschädigung der Gemeinderäte haben wir nun gemeinsam mit dem Departement Volkswirtschaft und Inneres das **Zentrum für Demokratie in Aarau (ZDA / Universität Zürich)** beauftragt, für die Aargauer Gemeinden zu prüfen (1) in welchem Mass die Rekrutierungsprobleme seit 1970 zugenommen haben, (2) wie sich unterschiedliche Entwicklungen in den Gemeinden erklären lassen und (3) welche Reformen der Milizorganisation vor diesem Hintergrund in Erwägung zu ziehen sind.

Für die erfolgreiche Umsetzung des Projekts sind wir nun dringend auf Ihre Mithilfe angewiesen. Die Online-Umfrage nimmt ca. 15 Minuten Ihrer Zeit in Anspruch. Bitte füllen Sie die Umfrage erst **nach Durchführung** eines allfälligen zweiten Wahlgangs aus, spätestens aber bis zum **30. Januar 2014**.

**Bitte halten Sie für die Umfrage folgende Informationen bereit:**

- **Partei- oder Gruppenzugehörigkeit** und ungefähre **Alters- und Berufsgruppe** der neu gewählten **Exekutivmitglieder** (Legislaturperiode 2014-2017)
- Anzahl **Kommissionssitze** total
- Personalbestand in der **Gemeindeverwaltung** im engeren Sinn (**Anzahl Personen und Stellenprozent total, per 1.12.2013**), ohne Lehrlinge, ohne öffentlich-rechtliche Anstalten und Organisationen (Gemeindebetriebe, Spitäler), ohne Erziehungswesen (Lehrkräfte)

Über einen ersten Zwischenstand der Studie informieren wir Sie gerne an den [6. Aarauer Demokratietagen \(27./28. März 2014\)](#).

Für Rückfragen zur Umfrage stehen wir Ihnen gerne per Email ([befragung@uta.ch](mailto:befragung@uta.ch)) zur Verfügung.

Wir danken Ihnen bereits jetzt ganz herzlich für Ihre wertvolle Mithilfe!

Diese Umfrage enthält 29 Fragen.

## Generelles

**1 Wie lautet der offizielle Name der politischen Gemeinde, für die Sie als Gemeindeschreiber/-in tätig sind? \***

**2 Und wie lautet die Postleitzahl (PLZ)? \***

**3 Für allfällige Rückfragen von unserer Seite wären wir dankbar, wenn Sie uns Ihre geschäftliche E-Mail-Adresse mitteilen würden. \***

**4 Für allfällige Rückfragen von unserer Seite wären wir dankbar, wenn Sie uns Ihre geschäftliche Telefonnummer mitteilen würden. \***

**5 Möchten Sie über die Resultate der Studie informiert werden?**

☐ Ja

☐ Nein

## Reformen und Massnahmen

**6 Nachfolgend sind verschiedene Reformen und Reorganisationsmassnahmen aufgeführt. Welche dieser Veränderungen wurden in den letzten 10 Jahren in Ihrer Gemeinde erfolgreich unternommen, ohne Erfolg unternommen, nicht unternommen bzw. welche Reformen und Reorganisationsmassnahmen befinden sich seit diesem Zeitraum in Planung? \***

Bitte wählen Sie die zutreffende Antwort für jeden Punkt aus:

	erfolgreich durchgeführt	Versuch ohne Erfolg	in Planung	nicht unternommen
Erweiterung der Gemeindeexekutive	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Verkleinerung der Gemeindeexekutive	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
höhere Entschädigung für Exekutivmitglieder	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
tiefere Entschädigung für Exekutivmitglieder	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Einführung eines vollamtlichen (bzw. halbamtlichen) Gemeindeammanns	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Abschaffung eines vollamtlichen (bzw. halbamtlichen) Gemeindeammanns	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Einführung eines vollamtlichen (bzw. halbamtlichen) Vizeammanns	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Abschaffung eines vollamtlichen (bzw. halbamtlichen) Vizeammanns	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
	erfolgreich durchgeführt	Versuch ohne Erfolg	in Planung	nicht unternommen
mehr vollamtliche (bzw. halbamtliche) Exekutivmitglieder	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
weniger vollamtliche (bzw. halbamtliche) Exekutivmitglieder	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
mehr Kompetenzen für Gemeindeexekutive	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
weniger Kompetenzen für Gemeindeexekutive	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
mehr Kompetenzen für Kommissionen und Spezialbehörden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
weniger Kompetenzen für Kommissionen und Spezialbehörden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
zusätzliche Kommissionen und Spezialbehörden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
weniger Kommissionen und Spezialbehörden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ausbau der Verwaltung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Redimensionierung der Verwaltung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>





Gemeindeammann dient ganze Woche als politischer Ansprechpartner für sämtliche Verwaltungsabteilungen (Modell Primus)						
Gemeinderäte führen je ihr Ressort, haben aber für operative Arbeiten Kaderpersonen als Abteilungsleiter unter sich (Modell Geschäftsleitung)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gemeinderat konzentriert sich auf strategische Führung und verzichtet auf Linienverantwortung, Führung der Departemente durch Kaderleute (Modell Verwaltungsrat)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**9 Falls Sie in der vorhergehenden Frage angegeben haben, dass Ihre Gemeinde ein Verwaltungsratsmodell eingeführt hat bzw. dessen Einführung plant: Wie ist in Ihrer Gemeinde dieses Modell im Detail ausgestaltet? \***

Bitte wählen Sie nur eine der folgenden Antworten aus:

- ☐ Modell Verwaltungsrat mit VR-Delegierter: Gemeindeammann als Verwaltungsdirektor/in
- ☐ Modell Verwaltungsrat mit VR-Delegierter: Anderes Mitglied des Gemeinderats als Verwaltungsdirektor/in
- ☐ Modell Verwaltungsrat mit CEO: Gemeindeschreiber/in als Verwaltungsdirektor/in
- ☐ Modell Verwaltungsrat mit CEO: Andere Kaderperson als Verwaltungsdirektor/in
- ☐ Sonstiges

**10 Wurde seit dem 1.1.2009 über eine Fusion mit einer oder mehreren Nachbargemeinden diskutiert?**

- ☐ ja
- ☐ nein

**11 Falls Sie die vorangehende Frage bejaht haben: Besteht/bestand seit dem 1. 1. 2009 ein konkretes Fusionsprojekt? \***

Bitte wählen Sie nur eine der folgenden Antworten aus:

- ☐ nein
- ☐ ja, die neue Gemeinde besteht bereits
- ☐ ja, die zuständigen Instanzen haben das Projekt genehmigt
- ☐ ja, ein Fusionsprojekt wird geprüft
- ☐ ja, wurde aber abgebrochen

## Lokalpolitik

Im nächsten Block geht es um einige Aspekte der Lokalpolitik

**12 Wenn Sie sich die politischen Auseinandersetzungen in Ihrer Gemeinde vor Augen halten, sind die Auseinandersetzungen in den letzten 10 Jahren härter geworden oder weniger hart?**

Bitte wählen Sie die zutreffende Antwort für jeden Punkt aus:

	härter geworden	gleich geblieben	weniger hart geworden	keine polit. Auseinandersetzungen
politische Auseinandersetzung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**13 Gibt es in Ihrer Gemeinde organisierte Parteien oder andere politische Gruppierungen, die Kandidaten aufstellen?**

- ☐ ja
- ☐ nein
- ☐ weiss nicht

**14 Falls Sie die vorhergehende Frage 13 bejaht haben: Gibt es in Ihrer Gemeinde Lokalsektionen der folgenden politischen Parteien? (Fahren Sie ansonsten bitte mit Frage 17 fort.)**

Bitte wählen Sie die zutreffende Antwort für jeden Punkt aus:

	lokal organisiert	nicht lokal organisiert	weiss nicht
FDP	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
CVP	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
CSP	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
SVP	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
SP	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
BDP	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
EVP	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
EDU	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
LPS	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
GPS (Grüne)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
GLP (Grünliberale)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
PdA	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
SD/andere Rechtsparteien	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Freiheitspartei	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
andere Parteien	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**15 Falls Sie die Frage 13 bejaht haben: Wie hat sich die Bedeutung der lokalen Parteien in der Gemeindepolitik in den letzten 5 Jahren verändert?**

Bitte wählen Sie nur eine der folgenden Antworten aus:

- ☐ zugenommen
- ☐ gleich geblieben
- ☐ abgenommen
- ☐ weiss nicht

**16 Falls Sie die Frage 13 bejaht haben: Hat die Polarisierung in der lokalen Parteienlandschaft in den letzten 10 Jahren eher zu- oder eher abgenommen?**

Bitte wählen Sie nur eine der folgenden Antworten aus:

- ☐ zugenommen
- ☐ gleich geblieben
- ☐ abgenommen
- ☐ nur eine Partei
- ☐ weiss nicht

**17 Wie viele politische Ämter (Exekutive, Legislative, Kommissionen) gibt es in Ihrer Gemeinde?**

Sitze in der Exekutive:

Sitze im Gemeindeparlament:

Sitze in Kommissionen:

**18 Über die vergangenen 10 Jahre gesehen, standen in Ihrer Gemeinde jeweils genügend Kandidaten für die verschiedenen Kommissionen zur Verfügung?**

Bitte wählen Sie nur eine der folgenden Antworten aus:

- ☐ Es stellen sich jeweils mehr Kandidaten zur Verfügung, als benötigt werden
- ☐ Es stellen sich jeweils gerade genügend Kandidaten zur Verfügung
- ☐ man hat oft Mühe, genügend Kandidaten zu finden

## Gemeindeexekutive

**19 Wo werden die Exekutivmitglieder gewählt?**

Bitte wählen Sie nur eine der folgenden Antworten aus:

- ☐ an der Urne
- ☐ an der Gemeindeversammlung

**20 Wie schwierig gestaltet sich in Ihrer Gemeinde die Suche nach genügend qualifizierten Kandidaten/-innen für vakante Ämter der Gemeindeexekutive? \***

Bitte wählen Sie die zutreffende Antwort für jeden Punkt aus:

	sehr leicht	leicht	weder noch	schwierig	sehr schwierig
Kandidatensuche	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**21 Falls Sie in der vorhergehenden Frage die Antwort "schwierig" oder "sehr schwierig" angegeben haben: Hat die Schwierigkeit in den letzten 5 Jahren eher zu- oder eher abgenommen? \***

Bitte wählen Sie nur eine der folgenden Antworten aus:

- ☐ eher zugenommen
- ☐ gleich geblieben
- ☐ eher abgenommen
- ☐ weiss nicht

**22 Wie setzt sich die neu gewählte Gemeindeexekutive (inkl. Gemeindeamman) für die Legislaturperiode 2014-2017 parteimässig zusammen? (Schreiben Sie bitte die Anzahl Vertreter neben die entsprechende Partei)**

	Anzahl männliche Vertreter	Anzahl weibliche Vertreter
FDP		
CVP		
CSP		
SVP		
SP		
BDP		
EVP		
EDU		
LPS		
GPS (Grüne)		
	Anzahl männliche Vertreter	Anzahl weibliche Vertreter
GLP (Grünliberale)		
PdA		
SD/andere Rechtsparteien		
Freiheitspartei		
andere Parteien		
Orts- und Gemeindevereine		
Wählervereinigungen		
Grün-alternative Gruppierungen		
andere politische Gruppierungen		
parteilose		

**23 Wie stark sind die folgenden Berufsgruppen in der für die Legislaturperiode 2014-2017 neu gewählten Gemeindeexekutiven vertreten? (Schreiben Sie bitte die Anzahl Vertreter neben die entsprechende Berufsgruppe)**

	Anzahl Vertreter
Berufspolitiker/-in	
Lehrer/-in	
Jurist/-in	
Unternehmer/-in	
Arbeiter/-in	
Lernende/-r	
Bauer/Bäuerin	
Student/-in	
Rentner/-in	
Hausfrau/Hausmann	
andere	

**24 Wie stark sind verschiedene Altersgruppen in der neu gewählten Gemeindeexekutive für die Legislaturperiode 2014-2017 vertreten? (Schreiben Sie bitte die Anzahl Vertreter neben die entsprechende Altersgruppe)**

0-19 Jahre:

20-39 Jahre:

40-64 Jahre:

65-79 Jahre:

80 Jahre und älter:

**25 Sind bei den aktuellen Gesamterneuerungswahlen der Exekutive in Ihrer Gemeinde Personen gewählt worden, die offiziell gar nicht kandidiert hatten?**

☐ Ja

☐ Nein

## Gemeindeverwaltung

**26 Geben Sie bitte den Personalbestand der Gemeindeverwaltung im engeren Sinn per 1.12.2013 an; ohne Lehrlinge, ohne öffentlich-rechtliche Anstalten und Organisationen (Gemeindebetriebe, Spitäler), ohne Erziehungswesen (Lehrkräfte).**

Anzahl Personen:

in Stellenprozent:

**27 Zu wievielen Stellenprozenten werden Sie als Gemeindeschreiber/in entschädigt?**

**28 Besitzen Sie einen Fachhochschulabschluss?**

☐ Ja

☐ Nein

**29 Haben Sie eine Aus- oder Weiterbildung im Bereich Public Management abgeschlossen?**

☐ Ja

☐ Nein

**Herzlichen Dank für Ihre wertvolle Mitarbeit.**

Wir und das Forschungsteam des ZDA würden uns sehr freuen, Sie zu den [6. Aarauer Demokratietagen \(27./28. März 2014\)](#) persönlich begrüßen zu dürfen.